

# ANALISA

1986 - 9

## Masa Depan Politik Indonesia

Situasi Perjuangan Kebangsaan kita

Pemerintahan Berdasarkan UUD 1945  
dalam Perspektif Masa Depan

Perkembangan Kebudayaan Kemasyarakatan  
dalam Pengamalan Pancasila:

Perjuangan PDI untuk Meningkatkan Peranan dan  
Posisinya dalam Percaturan Politik di Indonesia

Profesionalisme, Demokrasi dan Kualitas DPR Kita



# ANALISA

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai terbitan berkala yang menyajikan analisa-analisa peristiwa dan masalah internasional dan nasional, baik ideologi dan politik maupun ekonomi, sosial budaya dan pertahanan serta keamanan, yang ditulis oleh Staf CSIS. Tetapi ANALISA juga menerima tulisan-tulisan dari luar CSIS dan menyediakan honoraria bagi karangan-karangan yang dimuat. Tulisan-tulisan dalam ANALISA tidak selalu mencerminkan pandangan CSIS.

*Pemimpin Redaksi/  
Penanggung Jawab*

Pande Radja SILALAH

*Dewan Redaksi*

Daoed JOESOEF  
Rufinus LAHUR  
A.M.W. PRANARKA  
M. Hadi SOESASTRO  
Harry TJAN SILALAH  
Jusuf WANANDI  
Clara JOEWONO  
Kirdi DIPOYUDO  
Djisman S. SIMANDJUNTAK  
J. Soedjati DJIWANDONO

*Redaksi Pelaksana*

Pande Radja SILALAH  
Medelina KUSHARWANTI  
S. TJOKROWARDOJO  
Ronald NANGOI

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,  
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

0126-222X

*Tata Usaha*

Harga Rp 1.000,00 per eksemplar; langganan setahun (12 nomor, sudah termasuk ongkos kirim) Rp 12.000,00, untuk Mahasiswa Rp 9.000,00. Pesanan ke Biro Pemasaran CSIS.

*Alamat*

Jalan Tanah Abang 111/27, Jakarta 10160,  
Telepon 356532, 356533, 356534, 356535

## Daftar Isi

Pengantar Redaksi	732
Situasi Perjuangan Kebangsaan Kita <i>Soepardjo RUSTAM</i>	735
Pemerintahan Berdasarkan UUD 1945 dalam Perspektif Masa Depan <i>MOERDIONO</i>	748
Perkembangan Kebudayaan Kemasyarakatan dalam Pengamalan Pancasila: Tantangan Ideologi Pancasila di Masa-masa Mendatang <i>A.M.W. PRANARKA</i>	763
Perjuangan PDI untuk Meningkatkan Peranan dan Posisinya dalam Percaturan Politik di Indonesia <i>M. DJADIJONO</i>	775
Profesionalisme, Demokrasi dan Kualitas DPR Kita <i>A.M.W. PRANARKA</i>	795

## Pengantar Redaksi

*Pada dasarnya keberhasilan di masa mendatang banyak ditentukan oleh ketepatan pengambilan keputusan yang didasarkan atas pertimbangan keadaan masa kini dan prediksi-prediksi di masa mendatang. Namun demikian multiplikasi dan kompleksitas masalah-masalah yang muncul sebagai problem kemasyarakatan menjadikan usaha pengenalan masa depan menjadi pekerjaan yang tidak mudah.*

*Sejalan dengan usaha-usaha pembangunan di segala bidang semakin disadari arti penting pembangunan politik yang mengarah pada semakin mantapnya penyelenggaraan demokrasi Pancasila guna menunjang kelangsungan usaha-usaha pembangunan. Pertumbuhan institusi politik sebagai salah satu bukti terus berkembangnya kehidupan politik menunjukkan bahwa pembuatan perkiraan kehidupan bangsa dan negara Indonesia untuk masa mendatang adalah penting. Sebab bagaimanapun juga hal tersebut termasuk langkah strategis dalam rangka peletakan kerangka landasan dan sekaligus sebagai usaha dalam memenuhi prasyarat-prasyarat yang dituntut agar dapat masuk ke dalam keadaan yang diinginkan yakni masa "tinggal landas" yang diharapkan dapat tercapai pada Pelita VI.*

*Inventarisasi permasalahan dari berbagai sektor perlu disertai perkiraan mengenai potensi-potensi dan prospek-prospek perkembangan serta penge-*

nalalan terhadap hambatan-hambatan yang mungkin dihadapi, sehingga ketidakpastian dapat dibatasi. Dalam hal ini akan terbuka kesempatan untuk memilih alternatif tentang cara yang terbaik di dalam mewujudkan cita-cita bersama.

"Masa Depan Politik Indonesia" menjadi tema ANALISA bulan ini dengan menurunkan lima buah tulisan. Soepardjo RUSTAM menulis di bagian pertama dengan judul "Situasi Perjuangan Kebangsaan Kita." Tulisan ini selain berisi renungan tentang posisi kebangsaan dan posisi Pancasila dalam percaturan dunia yang semakin kompetitif, di dalamnya terkandung juga tekad untuk merakit kerangka landasan pembangunan nasional dengan terwujudnya pemantapan Pancasila yang akan menghantarkan pada pengamalan ideologis. Di dalam menghadapi tantangan masa depan bangsa Indonesia tetap berpegang pada konsep kebangsaan yang menjadi identitas bangsa.

Pemerintah yang berdasarkan UUD 1945 adalah komponen sistem nasional secara keseluruhan. Oleh sebab itu secara terus-menerus perlu pembinaan pada interaksi di antara semua komponen penyelenggara negara guna mewujudkan sistem nasional yang sesuai dengan nilai-nilai kekeluargaan yang bersifat integralistik yang mendasari UUD 1945. Dalam tulisan kedua yang berjudul "Pemerintahan Berdasarkan UUD 1945 dalam Perspektif Masa Depan" MOERDIONO menyoroti berbagai masalah nyata yang sedang dihadapi dan mencoba memahami perkembangan masa depan, agar sistem pemerintahan kita dapat berkembang dan semakin memberikan saluran positif ke arah tercapainya tujuan negara seperti tercantum dalam Pembukaan UUD 1945.

Peningkatan dan usaha memperkokoh ideologi kebangsaan semakin tampak dengan terjadinya proses transformasi dari suasana struktural institusional memasuki suasana kultural. Hal tersebut dibahas oleh A.M.W. PRANARKA dalam tulisannya yang berjudul "Perkembangan Kebudayaan Kemasyarakatan dalam Pengamalan Pancasila." Tahap pengembangan yang dianggap maju dengan melalui pendekatan kultural amat berelevansi dengan pembangunan kebudayaan dan terkait pula dengan pendidikan. Dari sana hendak digali sumber daya manusia sebagai potensi kultural yang nyata sekaligus mewujudkan kebudayaan yang berwawasan kebangsaan.

Selanjutnya berkaitan dengan akan diselenggarakannya Pemilu pada tahun 1987, dalam tulisan yang berjudul "Perjuangan PDI untuk Meningkatkan Peranan dan Posisinya dalam Percaturan Politik di Indonesia" M. DJADIJONO menyoroti upaya-upaya yang dilakukan PDI untuk merebut simpati rakyat di dalam rangka mempertahankan eksistensinya, dengan mengenali permasalahan yang dihadapi dan bentuk-bentuk langkah penyelesaiannya.

*Akhirnya upaya-upaya pembangunan politik, termasuk penyelenggaraan Pemilu akan bermuara pada pembakuan demokrasi Pancasila, salah satu di antaranya dalam bentuk perwakilan rakyat yang berkualitas. Karangan penutup berjudul "Profesionalisme, Demokrasi dan Kualitas DPR Kita." Di sini A.M.W. PRANARKA mengkaji pengertian-pengertian yang ada secara mendasar serta melihat problematik yang terjalin di dalam interelasi ketiga pengertian tersebut. Penulis memakai sikap analitikal terhadap proposisi maupun proporsi politik mengenai profesionalisme demokrasi yang didasari oleh suatu sikap realisme kultural.*

*September 1986*

*REDAKSI*

# Situasi Perjuangan Kebangsaan Kita\*

Soepardjo RUSTAM

## PENGANTAR

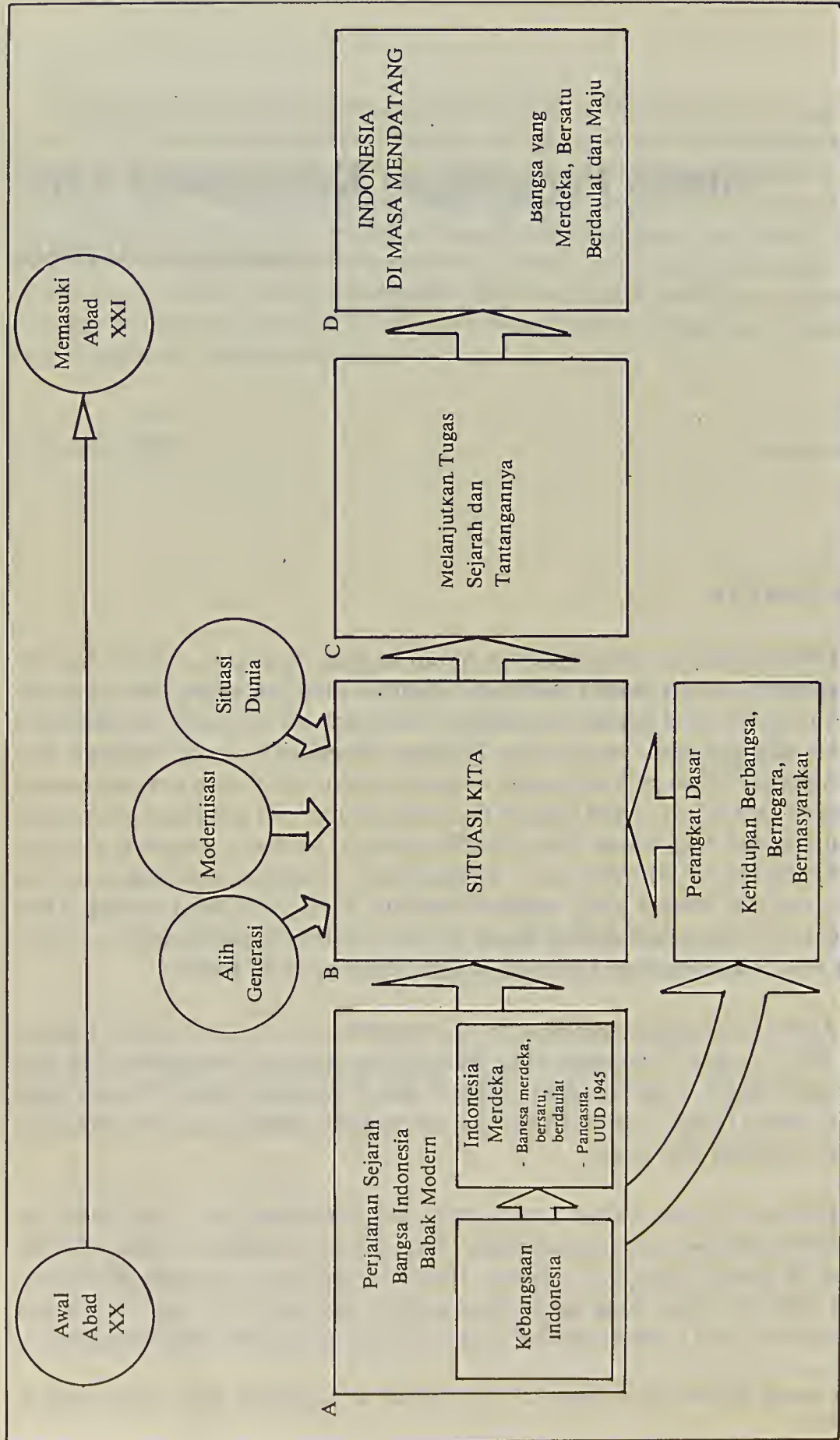
Ditinjau dari proses perjalanan hidup bangsa Indonesia, saat ini kita sesungguhnya sedang berada di dalam suasana penuh tantangan dengan aneka rupa masalah yang sifatnya mendasar. Pada saat ini kita sedang mengalami proses alih generasi, yang secara langsung dihadapkan pada berbagai perubahan-perubahan perkembangan di sektor-sektor kehidupan strategis seperti ekonomi, teknologi, sosial budaya dan sosial politik. Di lain pihak, hasil-hasil pembangunan yang dapat kita wujudkan sampai sekarang, memang semakin memantapkan tekad untuk terus melanjutkan perjalanan perjuangan bangsa kita, menjadi bangsa yang semakin maju di masa yang akan datang. Oleh karena itu, tepat sekali ajakan Bapak Presiden Soeharto untuk mulai memikirkan Pola Pembangunan Nasional Jangka Panjang yang kedua.

Apabila pada pertengahan abad kedua puluh, yaitu pada tanggal 17 Agustus 1945, bangsa Indonesia telah memproklamasikan kemerdekaannya dan menjadi bangsa yang merdeka, bersatu dan berdaulat, maka di masa yang akan datang bangsa Indonesia harus tetap menjadi bangsa yang merdeka, bersatu, berdaulat dan maju.

Kita semua tahu, bahwa kemajuan berarti perubahan dan juga bahwa kemajuan membawa serta permasalahan yang sifatnya majemuk. Salah satu masalah di dalam kemajuan tersebut adalah terjadinya perubahan nilai-nilai. Ada nilai-nilai lama yang harus ditinggalkan, ada nilai-nilai baru yang harus dicernakan. Dan perubahan nilai tersebut bukanlah sesuatu yang berjalan sen-

---

\*Ceramah Menteri Dalam Negeri di depan Seminar 20 Tahun Orde Baru, 3 Maret 1986, di Jakarta.



diri; tidak jarang ia mengkait dengan perubahan *institusi*, seringkali ia membawa dampak terhadap kenyataan *sosiologis* dan *psikologis* di dalam masyarakat, bahkan menyertakan implikasi terhadap kehidupan kenegaraan, politik dan kemasyarakatan.

Kalau kita semua menyadari, bahwa perjalanan sejarah yang melibatkan kita itu adalah perjalanannya bangsa Indonesia, maka tidak dapat tidak, kita harus pula sampai kepada masalah mendasar berikut ini: bagaimanakah posisi kebangsaan Indonesia terhadap perubahan-perubahan nilai yang akan dibawa serta oleh tekad kita untuk mencapai kemajuan-kemajuan? Bagaimanakah posisi Pancasila, ideologi serta asas kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat kita ini di dalam proses menuju kepada kemajuan tersebut dengan segala masalah dan tantangannya? (Lihat Peta Situasi Kita)

Masalah mendasar mengenai kebangsaan Indonesia dan Pancasila itu akan dapat menjadi makin terasa, karena dipacu oleh kenyataan, bahwa masyarakat Indonesia adalah masyarakat Nusantara yang sifatnya terbuka. Perkembangan di masa datang akan semakin membawa bangsa Indonesia terjalin di dalam interaksi dan komunikasi yang lebih intensif dengan bangsa-bangsa lain di dunia ini.

Maka perlu kita renungkan: bagaimanakah posisi kebangsaan dan posisi Pancasila di dalam percaturan dunia yang menjadi makin kompetitif, dan karenanya juga akan memacu kecenderungan komparatif? Untuk itu semua memang amat besar manfaatnya apabila kita membuat suatu renungan strategis: menengok pengalaman ke belakang, memahami situasi saat ini, dan melihat cakrawala ke depan.

## DESKRIPSI SEJARAH PERJUANGAN BANGSA INDONESIA

### Kebangkitan Nasional

Sebagai peristiwa sejarah; proklamasi, konstitusi dan ideologi bukanlah hal-hal yang berdiri sendiri. Peristiwa besar yang telah melahirkan dan mengukuhkan bangsa Indonesia, yang telah menetapkan serta mencanangkan suatu ideologi nasional, memang tidak terlepas dari proses sejarah yang memangkunya, yaitu zaman Kebangkitan Nasional. Pemahaman kita mengenai proklamasi, konstitusi dan ideologi, harus bertolak dari pemahaman tentang zaman Kebangkitan Nasional tersebut.

Di sekitar awal dasawarsa abad ke dua puluh ini, muncullah kebangkitan nasional rakyat Indonesia. Walaupun pada mulanya gerakan-gerakan itu ma-

sih bersifat majemuk dan terpisah-pisah, namun di dalam perkembangannya menemukan titik temu yang mendasar.

Pada tahun 1928 dinamika kebangsaan itu diungkapkan secara lebih jelas dan tegas di dalam bentuk Sumpah Pemuda, di mana diikrarkan satu nusa, satu bangsa, dan satu bahasa. Di dalam suasana pertumbuhan cita-cita kebangsaan ini pula, mendengunglah lagu Indonesia Raya, yang selanjutnya menjadi lagu kebangsaan kita, sebagai manifestasi simbolik dari cita-cita kebangsaan Indonesia.

Perjalanan kebangkitan nasional ini pun mengalami pasang-surut, sebagai akibat dari tumbuh dan berkembangnya bermacam-macam aliran yang secara sadar atau tidak telah menggiring perjalanan historis kebangsaan kita untuk kembali pada suasana dan sifat divergensi dan heterogenitas. Namun demikian, berbagai halangan dapat diatasi, berbagai rintangan dapat dilampaui, dan kebangkitan nasional telah mengantarkan rakyat Indonesia memasuki pintu gerbang kemerdekaan tanggal 17 Agustus 1945.

### **Proklamasi Kemerdekaan**

Dengan selesainya babak kebangkitan nasional bangsa Indonesia memasuki zaman kemerdekaan, yang tidak lepas dari suasana perjuangan, karena zaman ini merupakan perjalanan bangsa Indonesia untuk tetap mempertahankan kemerdekaan, persatuan dan kesatuan.

Kemerdekaan, kedaulatan, persatuan dan kesatuan adalah suatu anugerah, dan sekaligus adalah suatu tanggung jawab. Cobaan demi cobaan datang, baik dari luar maupun dari dalam, yang membawa serta ancaman, gangguan, dan hambatan-hambatan. Zaman kemerdekaan bukanlah perjalanan yang tanpa rintangan. Ini terjadi secara berantai dan berangkai dari sejak tahun 1945 sampai dengan tahun 1965.

### **Perjuangan Mempertahankan Kemerdekaan, Persatuan dan Kedaulatan**

Selama 20 tahun sesudah Proklamasi Kemerdekaan, dari tahun 1945 sampai tahun 1965, kita harus mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dari segala macam ancaman dan marabahaya. Dari tahun 1945 hingga pengakuan kedaulatan menjelang akhir tahun 1949, kita berjuang dalam perang kemerdekaan. Melalui perjuangan berat dan lama, bangsa kita berhasil membulatkan wilayah Indonesia dengan merebut kembali Irian Jaya pada tahun 1962 yang semula masih berada dalam ke-

kuasaan Belanda. Sejak pengakuan kedaulatan dan pada tahun-tahun sesudahnya, kita berjuang melawan bahaya-bahaya yang datang dari faham-faham federalisme, separatisme, kesukuan, kedaerahan, ekstrem kanan dan ekstrem kiri. Tidak jarang segala ancaman dan bahaya tadi bercampur dengan subversi asing.

Dalam pada itu, pencantuman butir-butir Pancasila dalam Pembukaan Undang-undang Dasar 1945, telah memberi kekuatan kepada bangsa kita untuk bertahan melawan paksaan kekerasan, baik dari dalam maupun dari luar, yang mengancam, merusak dan bahkan mau memusnahkan kemerdekaan, kedaulatan, persatuan dan kesatuan kebangsaan kita. Di dalam fase ini, Pancasila manunggal pula dengan ketahanan perjuangan rakyat Indonesia.

Gerak percaturan politik itu menjangkau baik kehidupan kenegaraan maupun kehidupan kemasyarakatan. Suasana "multi-ideologi" mempengaruhi pula kehidupan kenegaraan dan kemasyarakatan kita.

Salah satu episode yang dapat secara gamblang mengungkapkan betapa masalah ideologi merupakan hal yang amat sentral pada masa itu adalah terjadinya Peristiwa Madiun: pemberontakan PKI-Muso. Pada tanggal 18 Desember 1948 tokoh-tokoh PKI di Madiun memproklamasikan berdirinya "Republik Soviet Indonesia."

Bahwa pemberontakan PKI-Muso itu mempunyai asas ciri ideologi, amatlah jelas. Dan Pancasila, ideologi kebangsaan kita, merupakan acuan penangkal yang kuat, sebagaimana dinyatakan oleh Bung Karno pada pidato radio tanggal 28 Oktober 1948:

... Demikianlah jadinya kalau orang tidak berdiri lagi pada dasar Pancasila. Mereka meninggalkan nasionalisme oleh karena mereka memecah persatuan bangsa. Mereka meninggalkan kemanusiaan, oleh karena mereka berbuat yang tidak berkemanusiaan. Mereka meninggalkan kedaulatan rakyat, oleh karena mereka memperkosa kehendak rakyat terbanyak. Mereka meninggalkan Ketuhanan Yang Maha Esa, oleh karena mereka tidak percaya kepada Tuhan. Mereka meninggalkan keadilan sosial, oleh karena mereka meninggalkan gotong-royong yang sejati...

Ditandatangani pengakuan kedaulatan bukanlah berarti selesainya perjuangan mempertahankan kemerdekaan, persatuan dan kedaulatan. Di tingkat internasional, kita masih menghadapi masalah Uni Indonesia-Belanda dan terutama masalah Irian Jaya. Di tingkat nasional pergolakan-pergolakan pun masih terjadi: ada gerakan DI/TII/NII, petualangan APRA, pergolakan RMS; pertentangan-pertentangan politik yang sifatnya terbuka pada jalur ketatanegaraan.

Terbentuknya kembali Negara Kesatuan Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1950 adalah suatu episode yang penting di dalam perjalanan

bangsa Indonesia, karena bentuk negara kita sepenuhnya dikembalikan kepada cita-cita Proklamasi Kemerdekaan tanggal 17 Agustus 1945. Namun, perjalanan untuk mempertahankan kemerdekaan, kedaulatan dan persatuan ternyata belum memperoleh ketetapan dan kemantapan yang meyakinkan. Hal ini disebabkan oleh berbagai faktor. Sistem ketatanegaraan sebagaimana ditentukan di dalam UUDS 1950 yang berlaku pada waktu itu mengandung percampuran yang tidak serasi antara "Weltanschauung" persatuan kebangsaan di satu pihak dengan "Weltanschauung Liberalistik" di lain pihak. Dalam pada itu, sifat kesementaraan dari konstitusi itu sendiri mengundang pergulatan politik dan pergulatan ideologi untuk memberi ciri pada bentuk dasar dari negara Indonesia.

Kehidupan politik formal dengan sendirinya tumbuh di dalam suasana perpecahan, di dalam sekat-sekat pengkotakan politik ideologis yang bersifat struktural dan dogmatik. Pertumbuhan kekuatan politik seperti itu tercermin di dalam jatuh-bangunnya kabinet, silih berganti, yang menunjukkan ketidakmantapan dari sistem yang berlaku.

Proses terpecah-pecahnya ideologi seperti itu mengalami peningkatan, makin intensif dan ekstensif, dengan diselenggarakannya pemilihan umum. Dan tanpa disadari, PKI yang dalam tahun 1948 telah melancarkan pemberontakan, bahkan memproklamasikan berdirinya Republik Soviet Indonesia, memiliki pula kesempatan dan hak untuk ikut serta di dalam pergulatan politik dan ideologi tersebut.

Gejolak politik ideologi itu terus berlanjut hingga masa sesudah dibentuknya DPR dan Konstituante. Pergolakan yang bersifat separatisme ideologis maupun teritorial, terjadi. Perpecahan pun semakin melukai persatuan bangsa. Bahkan, di dalam sidang Konstituante terungkap secara terbuka perpecahan ideologi yang sifatnya mendasar, yakni pada waktu diperdebatkan tentang dasar negara. Hanya melalui Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, situasi itu dapat diatasi.

Tetapi sejarah mencatat, bahwa problem ideologi dan masalah yang menyangkut kemantapan Pancasila masih menghadang perjalanan bangsa Indonesia. Hal ini disebabkan antara lain karena Dekrit itu sendiri dipermasalahkan. Di samping itu, pernyataan berlakunya kembali UUD 1945 tidak dilanjutkan dengan pelaksanaan yang konsekuen dan konsisten, sehingga penyimpangan-penyimpangan terus saja terjadi.

Pancasila dipandang melulu sebagai wadah dan bukan isi, sehingga kekuatan-kekuatan politik dan kemasyarakatan berpacu untuk mengisinya dengan ciri ideologi mereka masing-masing. Kehidupan politik, baik pada ta-

tatanan institusional maupun pada tataran kemasyarakatan masih tidak berbeda dengan situasi sebelumnya. Kesadaran, bahwa Pancasila adalah wadah dan sekaligus juga isi, kurang dikembangkan. Pada masa itu, belum disadari bahwa Pancasila dapat mewadahi kehidupan seluruh bangsa Indonesia, yang bersatu, merdeka dan berdaulat, justru karena isinya itu.

Di dalam kemelut politik yang tidak kunjung selesai itulah PKI dengan jembatan proses Nasakom, membangun kekuatan, baik di tingkat kenegaraan, di tingkat politik institusional maupun di tingkat kemasyarakatan. Semua itu akhirnya bermuara kepada terjadinya Gerakan G-30-S/PKI. Bangsa Indonesia ditantang lagi untuk mempertahankan kemerdekaan, kedaulatan dan persatuannya.

Peristiwa demi peristiwa yang menyertai perjalanan bangsa kita itu telah menyentak kesadaran rakyat Indonesia untuk mengambil hikmah dari pengalaman sejarahnya: bahwa jalan yang paling tepat untuk kita tempuh sebagai bangsa yang merdeka, bersatu dan berdaulat adalah kembali kepada cita-cita Proklamasi Kemerdekaan. "Engagement" dan "Commitment" total kepada Ideologi Pancasila adalah pilihan yang disimpulkan dari pengalaman sejarah yang berat dan panjang ini. Dan, itulah pula yang menjadi sumber motivasi bagi kelahiran Orde Baru di atas pentas sejarah nasional.

### **Masa Orde Baru: Pembangunan sebagai Pengamalan Pancasila**

Tekad dan kehadiran Orde Baru, ditandai oleh keinginan yang kuat untuk melaksanakan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945 secara murni dan konsekuen. Tekad dan keinginan ini mengandung pengertian, bahwa pada masa pemerintahan sebelumnya telah terjadi berbagai penyelewengan dan penyimpangan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, terutama dalam bidang politik/kenegaraan.

Nasakomisasi kehidupan politik merupakan contoh konkret dari penyelewengan ideologis, yang pada puncaknya justru menghasilkan malapetaka politik tahun 1965 (G-30-S/PKI). Suatu bentuk pemberontakan yang secara langsung mengancam eksistensi Pancasila sebagai dasar negara dan ideologi bangsa Indonesia. Dalam perkembangan kehidupan politik di masa Orde Baru, telah berlangsung berbagai upaya untuk menghilangkan segala eksistensi dari politik Nasakomisasi itu dalam kehidupan politik nasional, dan seiring dengan upaya tersebut dilakukan pula penataan kembali struktur politik formal, baik di sektor suprastruktural maupun infrastrukturnya. Suatu langkah yang konsepsi dasarnya telah diletakkan oleh Pejabat Presiden RI Soeharto melalui Pidato Kenegaraan tanggal 16 Agustus 1967.

Namun demikian, tekad untuk menata kehidupan kenegaraan dan kemasayarakatan berdasarkan Pancasila harus dilaksanakan setapak demi setapak, karena suasana kehidupan multi ideologi yang menjadi sumber perpecahan dan disintegrasi bangsa, masih belum tersembuhkan dari kehidupan bangsa kita. Selain itu, pembangunan nasional harus tetap dilaksanakan secara konstitusional serta diselenggarakan secara terencana berkesinambungan.

Dengan kenyataan sejarah yang seperti itu, perjalanan Orde Baru pun harus terlebih dulu melampaui beberapa fase pengamanan ideologis, untuk mengantar bangsa Indonesia memasuki fase Pengamalan Pancasila.

Penyelenggaraan pemilihan umum secara teratur sejak tahun 1971 merupakan langkah politik yang secara nyata membedakan Orde Baru dengan pemerintahan sebelumnya. Proses pemilihan umum itu juga merupakan gambaran dari tahap-tahap kristalisasi politik di sektor infrastruktural, di mana berlangsung proses penyederhanaan kehidupan kepartaian, serta penyatuan langkah di dalam derap pembangunan nasional, yang secara konsisten dilaksanakan oleh Orde Baru. Pemilihan Umum 1971 merupakan langkah awal untuk melihat realitas keberadaan daripada kekuatan-kekuatan sosial politik yang ada dalam masyarakat.

Kemenangan Golkar yang cukup meyakinkan pada Pemilihan Umum 1971 merupakan titik awal yang penting dari perombakan struktur politik Indonesia. Terbentuknya kekuatan mayoritas mutlak Golkar dalam lembaga-lembaga legislatif, baik pada tingkat nasional maupun daerah, merupakan salah satu jaminan bagi keabsahan sistem politik Orde Baru.

Keadaan ini memungkinkan dimatangkannya kondisi politik yang mengarah kepada penyederhanaan jumlah partai-partai politik di Indonesia, yang kemudian terwujud melalui Undang-undang Nomor 3 tahun 1975, di mana hanya terdapat dua partai politik (PPP dan PDI) dan satu Golkar.

Mendampingi kekuatan sosial politik itu, bangsa Indonesia memiliki ABRI yang mengemban dwifungsinya. Dipandang dari segi jumlahnya, perubahan dari sembilan partai politik (Partai NU, Parmusi, Perti, PNI, IPKI, Partai Kristen, Partai Katolik dan Murba) menjadi dua itu, merupakan prestasi politik yang luar biasa. Hal itu merupakan sesuatu yang hampir mustahil untuk terwujud pada masa sebelumnya. Prestasi politik Orde Baru dengan Undang-undang No. 3/1975 itu bukan hanya berkenaan dengan penyederhanaan jumlah partai politik, tetapi juga tidak terlepas dari kenyataan tentang ditempatkannya Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945 sebagai asas utama dari Partai Politik dan Golkar [Pasal 2 ayat (1)]. Walaupun dalam Pasal 2 ayat (2) masih tetap diakui adanya asas/ciri lain.

Permasalahan yang dihadapi justru terletak pada kenyataan tentang tidak konsistennya penerimaan formal itu dengan perilaku politik yang ditampilkan oleh kekuatan-kekuatan sosial politik dimaksud. Keadaan yang kurang memuaskan itu sebenarnya merupakan kompleksitas kehidupan politik, yang terbentuk dari berbagai faktor yang berinteraksi, namun diyakini bahwa sebab utamanya justru bertolak dari kenyataan masih dominannya asas/ciri spesifik dari partai-partai politik tersebut.

Dalam pada itu, sidang MPR-RI tahun 1978, telah tampil sebagai momentum yang mempunyai nilai kualitatif strategis. Sidang tersebut antara lain menghasilkan Ketetapan MPR-RI Nomor II Tahun 1978 tentang Ekaprasetia Pancakarsa, yaitu Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila. Langkah tersebut dilanjutkan dalam Sidang MPR-RI 1983, dengan ditetapkannya Pancasila sebagai satu-satunya asas bagi kekuatan sosial politik, yang menetapkan pula bahwa pembangunan nasional pada hakikatnya adalah Pengamalan Pancasila.

Dengan tekad ini, ideologi Pancasila telah kita tempatkan sebagai sumber nilai dan sekaligus sebagai "motivating force" di dalam rangka pembangunan. Harapan ini bukan merupakan hal yang mustahil, karena ideologi, terutama jika dalam dirinya terkandung nilai-nilai operasional yang dapat membangkitkan kesadaran dan solidaritas, yang menuntut ketaatan dan sekaligus komitmen untuk bertindak, bukan saja tetap relevan sebagai sumber motivasi pembangunan, tetapi juga dapat memberi dorongan bagi tegaknya sikap-sikap disiplin di dalam proses pembangunan itu. Pada tingkat kesadaran yang semacam ini, ideologi akan menjadi sumber nilai, yang di samping memberi motivasi bagi penyelenggaraan pembangunan, juga menjadi pengendali efektif dari perilaku orang-orang yang terlibat di dalam proses pembangunan itu. Dengan ditetapkannya Pancasila sebagai sumber motivasi bagi seluruh gerak pembangunan nasional, dan menjadi satu-satunya asas kehidupan politik kita, berarti kita telah mengarah secara mantap menuju integrasi nilai yang lebih tuntas.

Adapun tentang kesatuan ideologi, seperti yang telah saya kemukakan di atas, kita baru saja menyaksikan tahap terakhir dari keputusan politik yang merupakan konsensus nasional untuk menempatkan Pancasila sebagai satu-satunya asas, yaitu Tap MPR No. II Tahun 1983 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara. Ketetapan ini kemudian telah dijabarkan ke dalam undang-undang di bidang politik yang baru saja disahkan oleh DPR-RI. Konsensus ini merupakan prestasi politik yang tidak pernah kita capai sebelumnya. Perjalanan kehidupan politik nasional kita, tampaknya memerlukan waktu antara 35 hingga 40 tahun untuk sampai kepada konsensus itu.

Oleh karena itu, penerimaan Pancasila sebagai satu-satunya asas, berdasarkan atas kenyataan bahwa konsensus itu tercapai pada tingkat majelis ter-

tinggi (MPR), merupakan isyarat yang penting tentang tingkat kemajuan dan kematangan yang dapat dicapai oleh sistem politik Orde Baru. Dalam pada itu, kesungguhan Orde Baru untuk memperluas Penghayatan Rakyat atas Pancasila, walaupun hasil-hasilnya masih memerlukan pengkajian yang lebih mendalam, namun cukup banyak pertanda yang dapat dijadikan alat penilai. Semakin cerahnya iklim kehidupan beragama serta hubungan antara umat beragama, semakin banyaknya lembaga-lembaga sosial yang bergerak di bidang kemanusiaan dalam masyarakat, semakin pupusnya sentimen-sentimen etnik dan semakin berkembangnya rasa kebangsaan, semakin luasnya penerimaan masyarakat atas nilai-nilai gotong-royong, musyawarah dan kekeluargaan, serta semakin giatnya usaha-usaha pemerintah untuk menciptakan pemerataan dan keadilan sosial, merupakan pertanda umum yang dapat menggambarkan adanya kecenderungan cukup kuat dalam masyarakat untuk semakin menghayati nilai-nilai Pancasila. Hal ini sejalan pula dengan pelaksanaan Tap No. II/MPR/1978 tentang P-4 yang kemudian menjadi buku-buku pegangan utama dalam penataran-penataran P-4.

Namun demikian, semua gambaran yang disajikan di atas tidak secara serta-merta akan mengantarkan kita pada integrasi nilai dalam arti yang benar-benar hidup dan efektif, karena hal itu masih akan teruji melalui langkah-langkah nyata yang akan kita tempuh di masa mendatang.

Seperti telah kita ketahui bersama, perkembangan kehidupan politik tidaklah selalu bergerak secara linear ke depan, dengan akumulasi nilai-nilai yang seluruhnya bersifat konstruktif. Hukum kehidupan mengajarkan kepada kita bahwa kegagalan untuk maju, biasanya berarti suatu kemunduran. Dalam konteks pembangunan politik, walaupun kondisi dan kerangka ideologi yang utuh telah disepakati, selalu diperlukan sejumlah persyaratan untuk dapat mewujudkan tujuan-tujuannya. Bahkan, ancaman terhadap Pancasila tidak dapat kita anggap telah hilang sama sekali. Hal ini juga telah seringkali dikemukakan oleh Bapak Presiden, di mana beliau mengharapakan ditingkatkannya sikap waspada dan mawas diri.

Perlu kita catat, bahwa di masa lampau, jalan memasuki fase pengamalan Pancasila tidak pernah bebas dari gejolak. Berulang kali ditimbulkan suasana yang mengacaukan Pancasila dengan agama, bahkan mempertentangkan Pancasila dengan agama. Oleh sementara pihak, dibangkitkan apa yang dinamakan "ideologi alternatif" dan untuk itu disebarluaskan resistensi intelektual terhadap Pancasila sebagai ideologi bangsa dan negara Indonesia.

Sekarang menjadi bertambah jelas bahwa Pancasila bukanlah ideologi yang dogmatik dan tertutup. Pancasila merupakan ideologi yang harus dihayati secara terbuka dan kreatif. Esensi dari pembangunan ideologi itu adalah menyatukan seluruh bangsa Indonesia.

SITUASI KITA SEKARANG: MERAKIT KERANGKA LANDASAN PEMBANGUNAN NASIONAL

Terwujudnya pemantapan ideologi Pancasila, membuat perjalanan bangsa Indonesia menjadi bertambah mantap pula. Berlandaskan kepada acuan dasar nasional yang dipegang secara teguh, kita mengalami suasana stabilitas politik dan pemerintahan yang paling panjang selama sejarah kemerdekaan. Dalam pada itu, pembangunan nasional telah dapat diselenggarakan secara terencana dan berkesinambungan dengan Pelita I, II dan III yang telah selesai, dan fase Pelita IV yang dewasa ini sedang kita laksanakan.

Semua itu merupakan modal yang amat berharga, dan menjadi makin relevan disebabkan karena memasuki usia 41 tahun kemerdekaan, bangsa Indonesia memasuki pula babak baru di dalam perjalanan sejarahnya. Darma bakti Angkatan Empat Puluh Lima telah menjelang masa kepurnaanannya, seiring dengan semakin tampilnya Generasi Penerus pada berbagai peranan kepemimpinan. Dalam pada itu, kita pun terlibat dalam situasi dunia yang penuh dengan masalah, gejolak, dengan segala kecemasan yang menyertainya. Pembangunan nasional yang kita laksanakan telah membawa hasil-hasil nyata, akan tetapi telah pula meningkatkan dinamika serta memacu penyaluran aspirasi, yang semakin tinggi frekuensinya dan semakin luas pula ruang lingkupnya. Perkembangan ini, tidak jarang membawa serta permasalahan yang memerlukan penanganan secara arif.

Di sinilah maknanya, mengapa Pelita IV dan V nanti dapat dipandang sebagai tahap yang bersifat strategis. Di dalam Pelita IV ini kita akan membangun kerangka landasan pembangunan, sebagai jembatan yang meneruskan perjalanan kita sebagai bangsa yang merdeka, berdaulat, bersatu dan maju. Perakitan kerangka landasan nasional ini pun akan kita lanjutkan, dan kita mantapkan di dalam Repelita V yang akan datang, sehingga sesudah itu bangsa Indonesia dapat tumbuh berkembang berdasarkan atas kekuatan sendiri, sebagai bangsa yang merdeka, berdaulat, bersatu dan maju.

Dengan demikian, tugas sejarah kita tidak akan menjadi makin ringan, akan tetapi akan menjadi semakin kompleks dan makin berat pula. Pembangunan nasional masih harus kita laksanakan di dalam situasi dunia yang tidak menentu, sarat dengan berbagai macam krisis dan permasalahan, dihantui oleh bayangan konflik dan peperangan yang tiada henti. Di tengah dunia yang seperti itu, kita harus tetap berpegang kepada konsep kebangsaan kita, yang memberi identitas kepada diri kita sebagai bangsa yang bersatu, merdeka dan berdaulat.

Kebangsaan adalah jiwa perekat dari kerangka landasan pembangunan nasional kita. Untuk itulah maka pemerintah amat memperhatikan pemba-

ngunan persatuan dan kesatuan bangsa. Dengan krida ketiga dari Panca-krida, pemerintah berusaha untuk makin meningkatkan pembangunan bidang ideologi dengan makin memasyarakatkan P-4 dan demokrasi Pancasila dalam rangka persatuan dan kesatuan bangsa itu.

Dalam rangka pembangunan ekonomi, masih cukup banyak masalah yang kita hadapi dan yang akan dihadapi. Masalah lapangan kerja dan angkatan kerja, pertumbuhan kekuatan ekonomi nasional pada era pasca minyak, khususnya kekuatan-kekuatan ekonomi masyarakat, merupakan contoh permasalahan yang menuntut kemampuan kita untuk mengadakan "adjustment" yang kreatif-strategis terhadap perkembangan situasi ekonomi dunia.

Di tingkat kehidupan sosial budaya, telah dan akan terjadi pula perubahan nilai-nilai, terutama dengan tumbuhnya nilai-nilai baru yang terbawa dan juga dituntut oleh proses pembangunan itu sendiri.

Dalam pada itu, karena perkembangan negara dan masyarakat sedikit banyak dipengaruhi oleh sikap dan cara kerja pemerintahnya, maka perjalanan di masa datang itu pun membawa persoalan tentang peranan aparatur pemerintahan. Perjalanan bangsa Indonesia memerlukan pemerintah yang kuat. Namun, kekuatan ini tidak boleh menjadi tertutup, yang mungkin dapat mematikan pertumbuhan kekuatan masyarakat. Pendek kata, bangsa Indonesia memerlukan pemerintah yang kokoh, kuat, jujur, dan berwibawa, yang tidak terpecah-pecah karena kepentingan ideologi ataupun pamrih politik yang memecah persatuan bangsa. Dengan demikian, kita akan membina suatu kehidupan bangsa dan negara yang didukung oleh pemerintah yang kuat dan masyarakat yang kuat pula.

Semua hal yang kita hadapi itu, kiranya menyadarkan kita bahwa masa yang akan datang dari perjalanan bangsa Indonesia, tetap merupakan perjalanan perjuangan kebangsaan. Sebagaimana Bapak Presiden dalam pidato tanggal 16 Agustus 1985 yang lalu mengatakan: "Sebab bagi suatu bangsa pejuang, tidak ada titik akhir perjuangan."

## MENYONGSONG MASA DEPAN

Tugas bangsa Indonesia saat ini adalah: tetap meneruskan perjalanan sejarahnya. Pancasila telah mengamanatkan kepada kita untuk terus berusaha memenangkan perjuangan itu, membina kerangka landasan pembangunan nasional yang mantap mengantar perjalanan bangsa kita melewati masa transisi menuju masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945.

Perjalanan bangsa Indonesia yang akan semakin terkait dengan pertumbuhan dan perkembangan dunia, dihadapkan pada tantangan baru di masa depan itu, yaitu: bagaimana agar kita dapat menguasai peradaban dunia tanpa kehilangan identitas sebagai bangsa yang merdeka, bersatu dan berdaulat.

Proses perkembangan dunia itu dipengaruhi oleh tumbuhnya peradaban dunia, di mana ekonomi, ilmu pengetahuan dan teknologi merupakan kekuatan utamanya. Perangkat peradaban itu perlu kita kuasai, dan untuk itu kita perlu mengadakan persiapan-persiapan. Karena betapapun juga, kita harus memahami bahwa ilmu pengetahuan yang bergandengan dengan teknologi, akhir-akhir ini telah merintis transformasi struktural maupun kultural di tingkat dunia tersebut.

Perkembangan masa datang, bagaimana pun bentuk dan coraknya, kiranya perlu kita perhitungkan. Namun, pesan terdalam dari ideologi kita adalah bahwa di dalam menghadapi proses pertumbuhan dan perkembangan global, persatuan dan kesatuan kebangsaan kita tidaklah dapat ditawar-tawar. Bersatu kita teguh bercerai kita runtuh.

Keberhasilan pembangunan yang kita harapkan dan kita usahakan untuk terwujudnya di masa yang akan datang, pastilah merupakan bekal di dalam percaturan kita dengan situasi itu. Keberhasilan pembangunan akan dapat meningkatkan kecerdasan dan kesejahteraan bangsa di masa yang akan datang, dan kedua hal tersebut merupakan elemen utama dan sekaligus basis dari kekuatan kebudayaan, yang intinya adalah manusia modern.

Keberhasilan di dalam pembangunan yang makin meningkat dan meluas, memungkinkan pula bangsa Indonesia mewujudkan Wawasan Nusantara. Pertumbuhan masyarakat Indonesia sebagai wujud nyata Wawasan Nusantara itulah yang akan menjadi jembatan strategis yang mengaitkan perkembangan kebudayaan dan peradaban kebangsaan kita dengan perkembangan peradaban dunia di masa yang akan datang.

# **Pemerintahan Berdasarkan UUD 1945 dalam Perspektif Masa Depan\***

MOERDIONO

## **PERSPEKTIF MASA DEPAN**

Jika dapat diringkaskan, maka tukar pikiran kita bersama dalam seminar yang bertema "Generasi Penerus Siap Meyongsong Tahun 2000" -- dalam rangkaian peringatan 20 tahun Orde Baru -- mengandung dalam dirinya usaha kita untuk mengambil pelajaran yang sebaik-baiknya dari segala pengalaman kita sebagai bangsa selama 20 tahun Orde Baru yang telah kita lewati guna memikul tanggung jawab bersama dengan sebaik-baiknya dengan rasa tanggung jawab sebesarnya dalam membangun masa depan negara yang berdasarkan Pancasila.

Dengan kesadaran akan segala kekurangan yang selamanya melekat pada bangsa-bangsa yang sedang membangun, maka secara jelas dapat kita rasakan -- dan dalam berbagai hal yang dapat diukur dengan data statistik -- kita dapat dengan lega mengatakan bahwa telah tercapai berbagai kemajuan mendasar dan penting dalam pembangunan di bidang ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya, pertahanan keamanan dan segi-segi kehidupan bangsa kita lainnya. Bahwa kemajuan itu tercapai setelah Orde Baru menyatakan tekadnya untuk melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen, hal ini menunjukkan bahwa kita telah mengayunkan langkah-langkah awal yang memadai dalam melaksanakan pemerintahan berdasarkan UUD 1945. Dengan secara terus-menerus menyegarkan pikiran dan gagasan, dengan terus-menerus secara kreatif dan dinamis menjabarkan lebih lanjut penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan UUD 1945, maka kita berkeyakinan bahwa cita-cita nasional yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945 akan dapat di-

---

\*Makalah yang disampaikan pada Seminar "Generasi Penerus Siap Menyongsong Tahun 2000," yang diselenggarakan oleh Yayasan Pembangunan Pemuda Indonesia dalam rangka peringatan 20 Tahun Orde Baru, Jakarta, 5 Maret 1986.

nikmati oleh bangsa ini, terutama oleh generasi-generasi bangsa kita di masa yang akan datang.

Sebab itu renungan kita akan lebih memberi makna dengan lebih melihat ke masa depan, karena dengan mencoba memahami perkembangan masa depan itu kita akan dapat mengambil langkah-langkah yang diperlukan agar masa depan itu bisa kita masuki sesuai dengan cita-cita yang kita inginkan bersama. Namun pada saat tukar pikiran kita ini berlangsung, mau tidak mau, pikiran serta harapan dan keprihatinan kita dipenuhi oleh berbagai masalah nyata yang kita hadapi dewasa ini, baik dalam ruang lingkup nasional, regional maupun internasional.

Merenungkan masa depan, dalam suasana resesi ekonomi dunia dan ancaman perang nuklir serta perebutan pengaruh di antara negara-negara adikuasa dewasa ini, jelas bukan merupakan suatu hal yang menggairahkan kita. Masalah "*survival*" kita hari ini terasa lebih mendesak untuk ditangani. Mungkin karena itu maka dalam tahun-tahun belakangan ini tidak banyak lagi terdengar pendapat-pendapat baru di kalangan futurolog, baik di luar negeri maupun di dalam negeri. Suasananya memang terasa suram.

Namun jika kita mengkaitkannya dengan masalah pemerintahan, maka renungan dan perkiraan masa depan itu adalah merupakan keharusan profesional. Orang-orang Prancis mempunyai adagium yang bagus mengenai profesi pemerintahan ini. Mereka menyatakan, yang maknanya kira-kira: seni memerintah itu pada hakikatnya terletak pada kemampuan kita untuk memperkirakan masa depan, dan mengambil langkah-langkah yang perlu untuk menghadapi berbagai masalah yang dikandung masa depan tersebut. Seni memerintah yang baik memang terletak pada kemahiran kita merencanakan segala sesuatu, sehingga kita tidak kaget menghadapi perkembangan apapun. Di zaman dahulu, waktu perkembangan ilmu pengetahuan masih belum demikian canggih, maka pemerintah tidak jarang memobilisasi kemahiran para peramal serta ahli paranormal lainnya. Kini hal itu telah diganti oleh teknik yang lebih mudah dipahami dengan nalar. Data statistik, studi strategi, maupun kegiatan intelijen global, regional dan nasional telah membantu kita dalam menghadapi masa depan itu dengan lebih percaya kepada diri.

Marilah kita coba menelusuri perspektif masa depan itu, dengan fokus utama kepada kehidupan bangsa dan negara kita sendiri. Tampaknya ada enam perkembangan penting di masa depan yang perlu mendapatkan perhatian kita bersama, karena amat besar dampaknya kepada seni memerintah berdasarkan UUD 1945.

*Pertama*, semakin besarnya jumlah penduduk kita. Menurut perkiraan, 20 tahun yang akan datang penduduk kita akan berjumlah 250 juta, yang ber-

tambah lebih dari 50% dari jumlah yang sekarang. Pertambahan jumlah ini selanjutnya akan memberikan tekanan berat kepada aparatur pemerintah, kekuatan sosial politik, organisasi kemasyarakatan, badan-badan ekonomi serta keluarga-keluarga untuk memberikan pelayanan sehingga seluruhnya bisa tumbuh dan berkembang sebagai manusia yang utuh dan matang kepribadian-nya. Oleh karena hakikat pembangunan nasional kita adalah pembangunan Manusia Indonesia seutuhnya dan seluruh Masyarakat Indonesia, maka bukan main besarnya tugas dan tanggung jawab kita bersama dalam penyiapan infrastruktur pelayanannya, baik berupa piranti keras maupun piranti lunak, agar supaya setiap manusia Indonesia itu dapat menjadi manusia pembangunan sebagai asset nasional. Jika kita kurang tanggap dalam penyiapan infrastruktur ini, maka asset tersebut dapat menjadi beban (*liability*).

*Kedua*, jika tanah dan sumber kekayaan alam lainnya merupakan unsur yang tidak dapat bertambah, sedangkan jumlah penduduk membesar, maka kita dihadapkan pada kenyataan kelangkaan sumber daya alam secara nisbi maupun mutlak. Kalau pun kekayaan alam kita memadai untuk mendukung taraf hidup layak untuk jumlah penduduk Indonesia di masa 20 tahun yang akan datang, namun untuk mengolahnya membutuhkan modal, ketrampilan, teknologi dan tertib pengelolaan yang bijaksana. Penyebaran penduduk yang tidak merata antara Jawa dan luar Jawa menambah beban kewajiban untuk mengatur dan mengarahkan penyebaran penduduk agar lebih merata; lebih kondusif pada pemanfaatan tenaga mereka guna mengolah sumber alam yang tersebar; lebih layak dan seimbang untuk membebani daya dukung alam di berbagai pulau dan kawasan. Tetapi tugas ini juga menuntut biaya yang bukan main besarnya; menghadapi hambatan sosial kultural yang bukan main peliknya; menyangkut skala pengelolaan yang bukan main muskilnya.

Satu gambaran lain menunjukkan bahwa 20 tahun yang akan datang lebih dari 100 juta angkatan kerja yang harus ditampung di berbagai sektor kegiatan ekonomi. Belum lagi, bila dilihat kompleksitas masalah kependudukan kita; struktur umurnya muda, artinya lebih banyak yang ditanggung daripada yang menanggung beban kehidupannya.

Saat ini sebagian besar mereka (54%) bekerja di sektor pertanian. Lebih dari separoh dari mereka ini, mengolah lahan di Jawa, yang sudah amat sarat bebannya. Saat itu nanti, penduduk Pulau Jawa hampir mencapai 145 juta. Artinya kepadatan Pulau Jawa sudah berada jauh di atas 1.000 orang per km<sup>2</sup>. Keadaan ini membawa implikasi lingkungan kelayakan Jawa sebagai pemikul beban penyediaan pangan utama, bisa rawan kalau tidak disertai pengembangan teknologi budidaya lahan. Sementara itu, dapatkah kota-kota kita, industri dan sektor modern lainnya menampung tenaga kerja yang demikian melimpah dan pasti meluber keluar dari sektor pertanian. Apa yang harus dilaku-

kan, untuk dapat melanjutkan perjuangan mengisi kemerdekaan dalam menghadapi keadaan makin langkanya sumber pembiayaan pembangunan di era purna minyak bumi yang akan datang?

*Ketiga*, kehidupan masyarakat yang semakin canggih, baik dalam segi kebaikan kesejahteraan maupun dalam kriminalitas, baik kriminalitas kerah biru maupun kriminalitas kerah putih (*"white-collar and blue-collar crime"*). Baik karena jumlah yang semakin banyak, maupun karena taraf pendidikan yang semakin tinggi, masyarakat kita akan berubah dari masyarakat yang sederhana menjadi masyarakat yang lebih kompleks. Komponennya lebih banyak, sifatnya lebih beragam dan persoalan yang dikandungnya juga lebih banyak. Masalah perencanaan, pengorganisasian, pergerakan serta pengendaliannya juga lebih sulit. Penanganan masalah kriminalitas juga akan lebih berat. Tekanan jumlah penduduk disertai dengan berbagai masalah dan keperluannya dapat menjadi faktor pendorong ketidak-sabaran, dan ketidak-sabaran mendorong sikap yang lebih bengis pada berbagai pihak. Masalah kriminalitas ini tidak boleh luput dari perhatian, karena ia merupakan hal yang melekat dalam hidup kemasyarakatan itu sendiri. *"Crime is the shadow of civilizations,"* kata para ahli kriminologi. Pencegahan dan penanggulangan kejahatan merupakan salah satu dari tugas pemerintahan yang klasik.

*Keempat*, aspirasi dan kepentingan masyarakat semakin meningkat. Taraf pemuasan aspirasi dan kepentingan yang sekarang kita pandang sebagai suatu prestasi, justru merupakan titik awal bagi aspirasi dan kepentingan baru yang akan muncul. Hal inilah yang mungkin dimaksud para pembentuk negara kita di tahun 1945 sebagai *"dinamika masyarakat."* Dalam masyarakat ada yang mengerti bahwa aspirasi dan kepentingan ini harus disesuaikan dengan kemampuan, ibarat kata pepatah *"bayang-bayang sepanjang badan."* Namun dalam setiap masyarakat selalu ada unsur ketidaksabaran, pada kelompok-kelompok muda yang lazim disebut sebagai *"young men in a hurry."* Pengalaman kita membuktikan bahwa juga ada *"not-too-young-men in a hurry,"* yang memberikan tekanan ekstra kepada para penyelenggara negara yang sudah berkelebihan bebannya itu.

*Kelima*, kemunculan ilmu pengetahuan dan teknologi sebagai kekuatan sosial baru yang bersifat universal, melintasi batas negara dan ideologi. Para ahli dan para pengamat lainnya melihat kecenderungan bahwa secara perlahan-lahan, ilmu pengetahuan dan teknologi berkembang sebagai kekuatan sosial yang mandiri, yang mengkaitkan seluruh kemanusiaan menjadi suatu *"keluarga besar."* Perusahaan-perusahaan multi-nasional mungkin bisa dipandang sebagai salah satu wahananya. Tetapi perang terbatas, subversi, kerjasama regional dan internasional, pariwisata serta kontak pribadi juga merupakan wahana lainnya yang mendukung proses ini. Kenyataan yang ditim-

bulkannya telah mulai menunjukkan dampaknya terhadap ideologi. Di Rusia, dogmatisme Stalin telah diganti oleh pragmatisme Krushev, dan kini oleh kekenyalan Gorbachev. Di Cina dogmatisme Mao Ze Dong diganti oleh pragmatismenya Deng Xiao Ping. Di Mesir, dogmatisme Nasser diganti oleh pragmatismenya Sadat, yang diteruskan oleh penggantinya kini Hosni Mubarrak. Di Indonesia tercinta sendiri, Orde Lama yang dogmatis telah diganti oleh Orde Baru yang kreatif dan dinamis. Seluruhnya itu melibatkan semua mereka yang mempunyai wawasan ilmu pengetahuan dan teknologi yang lebih luas, baik yang diperolehnya melalui jalur teori maupun melalui jalur praktek dan pengalaman pribadi. Dampaknya bagi kita adalah bahwa ideologi yang tidak dapat memberi peluang kepada dinamika masyarakat yang didorong oleh perubahan akibat ilmu dan teknologi ini, secara perlahan akan mendorong perubahan ideologi itu, setidaknya-tidaknya akan mengubah penafsiran ideologi tersebut.

*Keenam*, tampilnya lapisan demi lapisan generasi baru, yang bukan saja akan mempunyai pengalaman pribadi yang baru, tetapi juga persepsi baru terhadap masyarakat, bangsa dan negara, dan sudah tentu terhadap dirinya sendiri.

Itulah enam masalah yang tampaknya perlu mendapatkan perhatian kita bersama dalam pembahasan kita mengenai masa depan kita.

## MASALAH PEMERINTAHAN

Menghadapi enam kecenderungan tersebut di atas, kita dihadapkan pada beberapa pertanyaan pokok. Mampukah sistem pemerintahan berdasar UUD 1945 memberi saluran dan arah yang positif terhadap perkembangan tersebut ke arah tujuan nasional yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945. Pilihan strategis apakah yang terbuka bagi pemerintah, sehingga tugas pemerintah untuk melindungi, mensejahterakan, mencerdaskan bangsa serta untuk ikut menegakkan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial dapat terlaksana dengan lancar, mantap dan terkendali tanpa gejolak-gejolak?

Jika kita mengadakan retrospeksi terhadap pemerintahan berdasar UUD 1945, khususnya sejak 1959, kita dapat menyimpulkan bahwa jika didukung oleh format politik yang tepat, pemerintahan berdasar UUD 1945 mampu melaksanakan tugas-tugasnya dengan baik. Dengan demikian masalahnya adalah melengkapinya secara tuntas dengan komponen-komponen penunjang yang tepat, dalam rangka perwujudan sistem nasional yang sesuai dengan nilai-nilai kekeluargaan yang bersifat integralistik yang mendasari UUD 1945 tersebut.

Pemerintahan berdasar UUD 1945 tidak boleh kita pandang sebagai suatu lembaga yang berdiri sendiri, tetapi sebagai suatu komponen dari sistem nasional secara keseluruhan.

Kurun waktu antara 1959-1965, pemerintahan berdasar UUD 1945 tidak didukung oleh format politik yang sesuai. Pemerintah yang dirancang untuk melayani sistem nasional yang bersifat kekeluargaan, ditempatkan dalam format politik yang berorientasi kepada kontradiksi permanen dan pertentangan kelas. Dari perangkat pemerintah berdasar UUD 1945 tersebut hanya diambil kekuasaannya yang memang besar, tetapi semangat yang menjiwainya, yang diangkat dari nilai-nilai kultural terdasar bangsa, telah ditiadakan. Dengan demikian, pemerintahan tersebut telah tercabut dari akar kultural yang menghidupinya, sehingga ia merusak dirinya sendiri. Kekuasaan politik -- betapa besarnya sekalipun -- selalu kalah jika berhadapan dengan nilai-nilai dasar kulturalnya sendiri. Sebaliknya, betapapun kecilnya awal kekuatan politik, ia akan berkembang mantap jika ia menanamkan akarnya dalam-dalam pada nilai-nilai dasar kultural rakyatnya sendiri.

Seperti diterangkan Soepomo dalam rapat Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia, pemerintahan berdasar UUD 1945 justru sejak awal dirancang agar sepenuhnya sesuai dengan nilai-nilai dasar kultural kita tentang suatu pemerintahan. Dalam rapat besar tanggal 15 Juli 1945 yang dimulai jam 10.20 waktu setempat Soepomo berkata: "Kita menghendaki semangat kekeluargaan yang harus meliputi seluruh lapangan hidup manusia, bukan saja dalam ekonomi, sosial, akan tetapi juga di lapangan politik, lapangan pemerintahan, artinya perhubungan antara pemerintah dengan warga negara, semua itu harus diliputi oleh faham kekeluargaan."<sup>1</sup> Dalam konstruksi ini, maka kepala pemerintahan mempunyai sifat bagaikan seorang kepala keluarga besar, sebagai "*pater familias*." Beginilah penjelasan Soepomo: "Jadi kita menghendaki sistem yang memberi aksentuasi terbesar kepada pemerintahan dan terutama kepada Kepala Negara. Tuan-tuan hendaknya mengingat; bahwa di atas Kepala Negara ada Majelis Permusyawaratan Rakyat, yang bersidang satu kali dalam 5 tahun dan kalau perlu lebih dari satu kali. Badan itu mempunyai segala kekuasaan rakyat yang berdaulat."<sup>2</sup>

Dengan prihatin kita harus melihat catatan sejarah bahwa justru semangat ini yang tidak ada dalam kurun 1959 - 1965 itu. Pemerintah yang dirancang menyatu dengan rakyatnya dalam pola "berat sama dipikul, ringan sama dijinjing," malah berhadapan dengan rakyat yang merupakan keluarga besar-

<sup>1</sup>Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, 1959, Jilid I, hal. 315.

<sup>2</sup>*Ibid.*, hal. 312.

nya itu. Kisah akhirnya sudah menjadi sejarah: Majelis Permusyawaratan (Sementara) mencabut kekuasaan pemerintahan negara dari Kepala Negara di tahun 1967.

Orde Baru bertekad untuk melaksanakan semangat kekeluargaan itu secara murni dan konsekuen.

Melaksanakan semangat kekeluargaan UUD 1945 secara murni dan konsekuen berarti menyiapkan sistem nasional yang berdasarkan semangat kekeluargaan, bukan saja untuk Lembaga Tertinggi dan Lembaga-lembaga Tinggi Negara yang tercantum dalam UUD 1945 itu, tetapi juga untuk organisasi kekuatan sosial politik, organisasi kemasyarakatan, bahkan juga untuk setiap warga negara Indonesia. Oleh karena itulah maka proses ini memakan waktu panjang, yang secara formal baru selesai dalam tahun 1985 yang lalu. Hal ini berarti 41 tahun setelah disahkannya UUD 1945, yang sama dengan kurun usia dua generasi.

Dengan tatanan demikian, dalam istilah politik dapat kita katakan bahwa pemerintahan berdasar UUD 1945 secara sistemis mempunyai landasan sosial politik yang luas, karena itu akan kukuh sekali. Masalah-masalah yang timbul dalam masyarakat, bangsa dan negara tidak dimaksudkan untuk dihadapi sendiri oleh pemerintah, tetapi bersama dengan seluruh bangsa sebagai suatu keluarga besar.

Masalah yang kita hadapi dari segi pemerintahan adalah: Bagaimanakah wujudnya tatanan pemerintahan berdasar UUD 1945 dalam hubungannya keseluruhan sistem nasional? Apakah yang sudah tercantum dalam UUD 1945 itu saja, ataukah juga yang tumbuh dalam praktek penyelenggaraan negara kemudian? Seperti dapat kita fahami dari Penjelasan UUD 1945, selain dari aturan-aturan pokok yang terdapat dalam UUD 1945, kita juga harus menghubungkannya dengan praktek penyelenggaraan negara, yang menjabarkan semangat-semangat kekeluargaan tersebut. Kita merasa pasti, bahwa dewasa ini kita telah menemukan format politik yang serasi, yang sekarang ini kita beri nama sebagai: mekanisme kepemimpinan nasional lima tahunan. Mekanisme ini telah bergulir lancar sejak tahun 1971, khususnya untuk Lembaga Tertinggi dan Lembaga Tinggi Negara. Namun mitra lembaga-lembaga konstitusional ini, yang berada dalam masyarakat, masih belum sekukuh yang seharusnya. Padahal kelancaran tugas pemerintahan sebagian bergantung kepada lembaga-lembaga penyelenggara negara kekeluargaan lainnya, yang ada dalam masyarakat.

## LEMBAGA PENYELENGGARA NEGARA KEKELUARGAAN LAIN-NYA DALAM TATANAN SUPRASTRUKTUR DAN INFRASTRUKTUR PENYELENGGARA NEGARA

Kelihatannya selama ini kita membatasi pengertian "penyelenggara negara" yang terdapat dalam UUD 1945 sebagai badan-badan yang tersebut dalam UUD 1945 itu saja. Kita bahkan menciptakan nama baru: Lembaga Tertinggi dan Lembaga Tinggi Negara. Kiranya kita perlu melakukan pemikiran ulang terhadap penamaan ini, antara lain untuk memberi tempat kepada lembaga-lembaga lain yang juga terdapat dalam UUD 1945 tetapi tidak berstatus sebagai Lembaga Tinggi Negara, misalnya Pemerintah Daerah. Juga untuk mewadahi lembaga-lembaga penyelenggara tugas-tugas kenegaraan yang kita tumbuhkan dalam praktek dan secara resmi telah kita cantumkan dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara.

Dalam UUD 1945 terdapat "penyelenggara negara," yang tercantum dalam berbagai variasi, seperti "penyelenggara pemerintahan negara," ataupun "penyelenggara negara yang tertinggi." Kita tidak menemukan penjelasan resmi tentang badan-badan apa saja yang termasuk dalam penyelenggara negara ini; apakah terbatas kepada apa yang dicantumkan dalam UUD 1945 itu secara limitatif, ataukah juga dapat meliputi badan-badan lain yang juga ikut berkiprah melaksanakan tujuan nasional. Jika yang terakhir ini memang dimungkinkan, maka penyebutan dalam UUD 1945 tersebut adalah bersifat enumeratif atau sekedar pembeberan dan bukan limitatif atau pembatasan.

Menurut pengamatan saya, kemungkinan besar yang dimaksud dengan "penyelenggara negara" memang lebih luas dari lembaga-lembaga yang tercantum secara enumeratif dalam UUD 1945 itu sendiri. Ada tiga alasan dapat mendukung pendapat demikian. *Pertama*, karena negara yang kita anut adalah negara persatuan, yaitu negara yang bersatu dengan rakyatnya berdasarkan semangat kekeluargaan dan bersifat integralistik. Dalam negara persatuan ini, tidak ada yang bebas dari tanggung jawab menyelenggarakan tugas-tugas kebersamaan, seperti antara lain tercermin dalam Pasal 27 ayat 1 UUD 1945. *Kedua*, MPR dalam ketetapannya No. III/MPR/1978 telah memberikan nama khusus kepada badan-badan yang disebut UUD 1945 tersebut (terkecuali Pemerintah Daerah), yaitu: Lembaga Tertinggi dan Lembaga Tinggi Negara. Sudah barang tentu dapat kita tafsirkan bahwa penyelenggara negara lainnya juga ada, walaupun bukan merupakan Lembaga Tertinggi atau Lembaga Tinggi Negara. Katakanlah, sebagai lembaga menengah atau lembaga biasa saja. Berdasarkan Pasal 27 ayat 1 di atas, maka setiap warga negara sesungguhnya adalah juga penyelenggara negara. *Ketiga*, karena dalam Bab V GBHN dicantumkan secara jelas, bahwa berhasilnya pembangunan nasional sebagai pengamalan Pancasila tergantung pada partisipasi seluruh rak-

yat serta pada sikap mental, tekad dan semangat, ketaatan dan disiplin para penyelenggara negara serta seluruh rakyat Indonesia.

Dalam pemikiran kita mengenai tugas-bersama melaksanakan pembangunan nasional sebagai pengamalan Pancasila, maka pemahaman kita mengenai artian penyelenggara negara ini amat penting.

Penamaan Lembaga Tertinggi dan Lembaga Tinggi Negara oleh MPR terhadap badan-badan yang tercantum dalam UUD 1945 (terkecuali Pemerintahan Daerah), menunjukkan bahwa ada semacam hirarki konstitusional dalam penyelenggara negara ini. Hirarki itu ditata menurut tugas, hak dan wewenang dan tanggung jawabnya masing-masing.

Kita dapat memandang penyelenggara negara tersebut terdiri dari dua tataran (*level*): *Pertama*, tataran suprastruktur, yaitu penyelenggara negara yang ada dalam UUD 1945, yang mendapatkan tugas, hak, wewenang dan tanggung jawabnya langsung dari UUD 1945; dan *kedua*, tataran infrastruktur, yaitu penyelenggara lainnya yang ikut melaksanakan tugas-tugas negara persatuan berdasarkan ketentuan peraturan perundangan lainnya.

Termasuk dalam tataran suprastruktur adalah: MPR, Presiden, DPR, DPA, BEPEKA, MA dan Pemerintah Daerah. Pemerintah Daerah kita masukkan ke tataran suprastruktur karena tercantum dalam UUD 1945, walaupun bukan Lembaga Tinggi Negara. Tataran infrastruktur adalah badan-badan lainnya, yang berkembang sesuai dengan praktek penyelenggaraan negara kita. Partai politik, golongan karya, organisasi kemasyarakatan dapat dimasukkan ke dalam tataran infrastruktur ini. Menteri-menteri, yang oleh UUD 1945 disebut sebagai "pemimpin negara," juga termasuk penyelenggara negara di tataran suprastruktur. Walaupun bukan sebagai Lembaga Tinggi Negara.

Dua tataran ini merupakan dua komponen dari sistem penyelenggaraan negara kita, yang masih harus kita rumuskan secara lebih terinci di masa datang.

Masalah yang perlu kita perhatikan dalam hubungan ini adalah bahwa hubungan antara kedua tataran dan dua komponen ini belum kita tata secara terpadu sesuai dengan asas negara persatuan. Ketentuan hubungannya satu sama lain dewasa ini tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan sehingga tidaklah mudah bagi kita untuk memahami saling kaitannya.

Memperjelas dan menjernihkan pemahaman kita mengenai "penyelenggara negara" ini mengandung tugas dan "pekerjaan rumah" bagi kita semua, yaitu menyusun piranti lunak berdasar pendekatan kesisteman, sehingga

langkah awal seluruhnya itu dapat berfungsi dengan terpadu dan saling memperkuat.

Mengenai hal ini telah diberi isyarat, sebab dalam Repelita Keempat sekarang ini, Buku III, Bab 30, Aparatur Pemerintah (hal. 616), tugas pengembangan pendekatan kesisteman dan pendekatan integratif lainnya sudah mulai ditangani, walaupun masih terbatas di lingkungan aparatur pembangunan, yang jumbuh dengan aparatur pemerintah. Langkah ini seyogyanya kita kembangkan agar meliputi seluruh lembaga penyelenggara negara, yaitu negara persatuan, atau yang menurut istilah Dr. Mohammad Hatta, negara pengurus, negara yang bersatu dengan seluruh rakyatnya, negara yang berfungsi sebagai pengurus dari aspirasi dan kepentingan rakyatnya itu.

Dalam hal ini, saya agak kurang sepakat dengan penilaian bahwa Pemerintah telah menjadi satu-satunya lembaga politik kenegaraan yang paling dominan dan efektif dalam menangani persoalan-persoalan penyelenggaraan kehidupan negara dan kemasyarakatan, kehidupan pembangunan bangsa. Saya juga kurang sepakat dengan penilaian bahwa peranan yang dimainkan oleh pemerintah itu telah menjadi disfungsi, sebagian atau beberapa. Kenyataan menunjukkan sebaliknya. Pemerintah demikian mendambakan berfungsi lembaga-lembaga penyelenggara negara lainnya. Dalam berbagai kesempatan Kepala Negara mendorong setiap lapisan masyarakat untuk menata diri agar lebih bersatu, lebih kuat dan lebih besar peranannya dalam pembangunan.

Kita memang dapat memberi tafsir yang berbeda terhadap gejala-gejala yang sama. Perbedaan yang demikian adalah wajar-wajar saja.

Dilihat dari sudut sistemnya, UUD 1945 memang menghendaki adanya pemerintahan yang kuat. Penjelasan UUD 1945 menegaskan bahwa di bawah MPR, Presiden ialah penyelenggara pemerintah negara yang tertinggi. *"Concentration of power and responsibility upon the President,"* demikian ditegaskan di sana.

Jika terasa dewasa ini pemerintah menjadi kekuatan politik yang kuat, maka hal itu justru menjadi harapan yang dihendaki oleh sistem UUD 1945.

Persoalan kita adalah bukan mengkhawatirkan kuatnya infrastruktur penyelenggara negara, melainkan bagaimana kita memperkuat tataran supra-strukturnya. Hal ini memang memerlukan upaya-upaya pembenahan yang sungguh-sungguh. Tugas pembenahan ini jelas merupakan hak, kehormatan dan tanggung jawab dari kepemimpinan lembaga-lembaga penyelenggara lainnya itu, dan bukan hak atau wewenang pemerintah. Perlu kiranya kita ingat, bahwa demikian luas peluang terbuka untuk pembenahan diri ke dalam ini, dan demikian jelas tampak pengendalian diri pemerintah untuk tidak men-

campuri masalah intern masing-masing golongan dalam masyarakat, sehingga kalau masih dihadapi adanya hambatan, masalahnya terutama bersifat internal. Dalam keadaan ini, jika ada uluran tangan pemerintah, maka hal itu harus dilihat sebagai pelaksanaan yang bertanggung jawab dari fungsinya sebagai "*pater familias*." Apabila kita amati secara jernih dan tenang, maka tampak bahwa pada tingkat suprastruktur memang masih banyak menghadapi masalah internal. Beberapa di antaranya adalah: (1) masalah ideologis, ialah penyesuaian suasana dari ideologi golongan ke arah Pancasila sebagai satu-satunya asas dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara; (2) masalah organisasi, yaitu memberi tempat kepada berbagai komponen yang ada dalam batang tubuhnya; (3) masalah strategi, yang menyangkut pemilihan berbagai alternatif yang terbuka untuk mencapai tujuan organisasi dalam rangka hidup bermasyarakat, berbangsa dan bernegara; (4) masalah dukungan sumber daya dan sumber dana untuk membiayai program yang telah dipilih; (5) masalah kepemimpinan serta pengkaderan untuk kesinambungan kegiatan; dan (6) masalah-masalah lainnya yang lazim ditemui dalam masyarakat yang sedang berkembang. Masalah-masalah ini kita temui baik dalam lembaga politik, lembaga ekonomi, lembaga sosial budaya maupun lembaga keagamaan. Saya cenderung menyimpulkan bahwa rumusan masalahnya bukanlah pemerintah yang telah berkembang menjadi suatu kekuatan yang sudah "*grossly overgrown out of all proportions*," karena pemerintah sendiri juga menghadapi berbagai kesukaran yang sama; tetapi justru karena lembaga-lembaga lainnya ini yang perlu lebih diperkuat.

Tidak kurang Kepala Negara sendiri beberapa kali mengingatkan bahwa pemerintahan kita tidak akan dan tidak boleh berkembang ke arah sifat totaliter atau bahkan fasistis. Maka seyogyanya prakarsa untuk pematangan lembaga dan pemantapan pada tingkat suprastruktur tetap berada dalam tangan kepemimpinannya masing-masing. Kepercayaan kepada diri sendiri, keberanian mengambil prakarsa dalam hal-hal yang memang sudah baik dan sejalan dengan semangat kekeluargaan nasional kita, keberanian untuk menilai diri sendiri -- baik kekuatan maupun kelemahan dan kekurangan -- dan untuk membenahi kekurangan-kekurangan yang masih ada, adalah merupakan hak dan tanggung jawab dari masing-masing golongan itu sendiri. Pemerintah bahkan mendorong kita semua untuk memahami Pancasila itu secara dinamis kreatif dan bukan kaku dogmatis. Sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (antara lain Undang-Undang Nomor 8 tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan), Pemerintah baru bertindak kalau terjadi penyimpangan.

Keadaan lembaga-lembaga pada tingkat suprastruktur yang masih belum mencapai taraf kemampuan yang memadai, malahan memberikan beban yang amat berat kepada Pemerintah.

Kelihatannya sangat jelas bahwa pekerjaan rumah kita di masa depan adalah lebih memperkuat dan lebih memfungsionalkan lagi lembaga-lembaga pada tingkat suprastruktur ini: lembaga-lembaga politik, lembaga-lembaga ekonomi, lembaga-lembaga sosial budaya, lembaga-lembaga keagamaan kita dan lain sebagainya.

Adalah merupakan kepentingan kita semua, agar semua lembaga pada tingkat suprastruktur ini benar-benar kuat dan mandiri, sehingga secara kreatif dan dinamis dapat memberikan sumbangan sebesar-besarnya dan sebaik-baiknya bagi tegaknya pemerintahan negara yang kuat dan demi kelancaran pembangunan nasional dalam arti yang seluas-luasnya.

### PILIHAN STRATEGIS PEMERINTAH MENGHADAPI MASA DEPAN

Jika demikian duduk soalnya, maka pertanyaan pokok yang timbul adalah: pilihan strategis mana yang sewajarnya diambil oleh pemerintah untuk menangani masalah-masalah yang akan muncul di masa depan, atau dengan kata lain: bidang-bidang manakah yang akan ditangani sendiri secara langsung oleh pemerintah, dan bidang-bidang mana pula yang akan dilimpahkan kepada lembaga-lembaga penyelenggara negara lain pada tingkat infrastruktur, sehingga benar-benar "berat sama dipikul, ringan sama dijinjing."

Jawabannya akan tergantung kepada kesiapan lembaga-lembaga pada tingkat infrastruktur ini.

Mengingat pentingnya pilihan strategis ini, perlu kiranya kita renungkan sedalam-dalamnya penjelasan Soepomo pada tanggal 31 Mei 1945 mengenai masalah ini, agar pandangan kita ini benar-benar sesuai dengan semangat dan pikiran-pikiran dasar yang melatarbelakangi UUD 1945 tersebut:

"Tuan-tuan yang terhormat, hendaknya jangan salah faham, teori negara integralistik ... ini tidak berarti bahwa negara tidak akan memperhatikan adanya golongan-golongan sebagai golongan, atau tidak akan memperdulikan manusia sebagai seseorang. Bukan itu maksudnya! Aliran pikiran ini mempunyai sifat "*concreet*" dan "*reel*," tidak *mengabstraheer* segala keadaan (seperti sifat teori individualisme).

Negara akan mengakui dan menghormati adanya golongan-golongan dalam masyarakat yang nyata, akan tetapi segala seseorang dan segala golongan akan insyaf akan kedudukannya sebagai bagian organik dan negara seluruhnya, berwajib meneguhkan persatuan dan harmoni antara segala bagian-bagian itu.

Negara persatuan tidak berarti, bahwa negara atau Pemerintah akan menarik segala kepentingan masyarakat ke dirinya untuk dipelihara sendiri, akan tetapi menurut alasan-alasan yang "*doelmatig*" akan membagi-bagi kewajiban negara kepada badan-badan pemerintahan

di pusat dan di daerah masing-masing atau memasrahkan sesuatu hal untuk dipelihara oleh sesuatu golongan atau sesuatu orang, menurut masa, tempat dan soalnya.<sup>3</sup>

Dengan lain perkataan, jika suatu golongan atau seseorang dalam masyarakat kita senyatanya mampu dan tepat untuk dipasrahi sebagian tugas negara, baik untuk melindungi, mensejahterakan, mencerdaskan bangsa, maka negara akan memasrahkannya kepada golongan atau orang yang bersangkutan itu.

Sebagai langkah awal, akan sangat besar manfaatnya jika setiap golongan dan setiap orang yang menjadi warga negara Republik Indonesia, mulai menyusun program kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan yang akan dipikulnya, di samping program golongan dan program pribadinya sendiri. Mungkin hal ini dapat kita pandang sebagai pelaksanaan dari penegasan kita bahwa Pancasila adalah satu-satunya asas dalam hidup bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Hal ini juga merupakan pelaksanaan dari Bab V GBHN 1983 yang menyatakan bahwa berhasilnya pembangunan nasional sebagai pengamalan Pancasila tergantung kepada partisipasi seluruh rakyat serta kepada sikap mental, tekad dan semangat, ketaatan dan disiplin para penyelenggara negara serta seluruh rakyat Indonesia. Agar hal ini benar-benar dapat kita laksanakan sebagai kesepakatan nasional, ada baiknya kita pikirkan bersama agar keikutsertaan secara terprogram itu dicantumkan secara jelas dalam GBHN 1988 mendatang. Mungkin juga bisa kita pikirkan bersama sekiranya organisasi kekuatan sosial politik, organisasi kemasyarakatan kita yang besar, lembaga-lembaga ekonomi yang terkemuka mencantumkan komitmennya untuk memikul tugas nasional kita itu dalam setiap kurun lima tahun.

Dengan demikian, maka kita akan lebih lanjut lagi melaksanakan pandangan hidup kekeluargaan itu secara taat asas. Pelimpahan tugas-tugas kenegaraan kepada golongan-golongan dalam masyarakat dan bahkan kepada perorangan, sama sekali bukan karena kebaikan hati para pejabat pemerintahan, tetapi merupakan pelaksanaan dari sistem negara integralistik yang bersifat "concrete" dan "reel." Apa yang sudah kita kerjakan selama ini bisa kita pandang sebagai langkah awal, yang dapat kita lembagakan di masa datang, dengan menyiapkan lembaga-lembaga pada tingkat suprastruktur dalam masyarakat sedemikian rupa, sehingga benar-benar mampu secara profesional menanganinya dengan baik.

Dengan tatanan yang demikian kenyal, maka sistem pemerintahan berdasarkan UUD 1945 ini amat tepat untuk menghadapi berbagai masalah yang bagaimanapun beratnya di masa datang itu. Kekuasaan dan kewibawaan telah disiapkan secara melekat dalam keseluruhan sistemnya itu sendiri, sedangkan

<sup>3</sup>Muhammad Yamin, *ibid.*, 1959, Jilid I, hal. 114f.

dalam pelaksanaannya diberi kemungkinan luas untuk mendelegasikan tugas-tugasnya, baik kepada pemerintah daerah, maupun kepada golongan dan perseorangan warganegara. Kemajuan dan perkembangan kemampuan golongan dan perseorangan dalam masyarakat bukannya merupakan ancaman bagi sistem pemerintahan ini, seperti yang lazim dalam sistem pemerintahan liberal ataupun sistem pemerintahan diktator. Kemajuan dan perkembangan kemampuan golongan dan perseorangan itu bahkan diperlukan, agar mereka dapat dipasrahi sebagian tugas penyelenggaraan negara.

Dengan tatanan demikian, maka piramida pemerintahan benar-benar akan luas sekali di bagian bawah dan cukup kecil di bagian atas. Masalah-masalah yang timbul dalam masyarakat akan ditangani dengan cepat oleh demikian banyak lembaga penyelenggara negara di lapangan, yang semuanya itu bekerja secara profesional dan disemangati oleh semangat kekeluargaan integralistik berdasar Pancasila. Masalah-masalah intern mereka dapat mereka selesaikan sendiri secara otonom, sedangkan masalah bersama, bermasyarakat, berbangsa dan bernegara ditangani secara bertingkat dan terpadu secara nasional. Hanya jika lembaga-lembaga penyelenggara negara di lapangan ini tidak dapat menanganinya secara langsung karena keterbatasan kemampuannya atau karena sebab lain, tugas-tugas itu akan diambil-alih oleh Pemerintah Pusat sampai lembaga penyelenggara negara yang bersangkutan pulih lagi kemampuannya, secara "concreet" dan "reel" seperti dikatakan Soepomo 41 tahun yang lalu. Dalam bidang sosial politik kita sedang menuju secara penuh kepada tahap ini, dan mudah-mudahan juga dalam bidang sosial budaya, bidang ekonomi dan bidang-bidang lainnya.

Dengan demikian, salah satu tugas pemerintah yang sangat penting di masa datang adalah menciptakan kondisi nasional yang memberikan rangsangan serta peluang seluas-luasnya bagi semua potensi masyarakat untuk berpartisipasi dan berprestasi dalam usaha pembangunan nasional itu. Kita perlu merenungkan sedalam-dalamnya dan menaruh perhatian sebesar-besarnya terhadap perkataan "rangsangan" ini.

Kata ini merupakan sifat khas dari negara kekeluargaan yang menginginkan seluruh anggota Keluarga Besar Bangsa Indonesia untuk maju dan berkembang. Pengertian "peluang" saja belumlah cukup, karena pemberian peluang untuk membangun adalah ciri khas negara yang berfaham liberal, di mana negara sekedar berperan sebagai "penjaga malam." Berhasilnya pemerintah dalam mengemban tugas ini perlu diukur dari jumlah dan mutu potensi pembangunan yang dapat dirangsangnya untuk bergerak maju sebagai potensi pembangunan.

Dengan ini, tugas pemerintahan lalu menjadi lebih mulia. Yaitu membangkitkan kemampuan rakyat untuk membangun diri sendiri, membangun ma-

syarakatnya dan turut memikul tanggung jawab atas tegak dan keutuhan bangsa dan negaranya. Tugas mulia itu, di samping mengandung unsur mengatur dan mengarahkan, juga berisi kewajiban memelihara dan membina; mengembangkan dan membangun prakarsa masyarakat dalam turut mengambil bagian dalam usaha mewujudkan cita-cita hidup dalam masyarakat Pancasila.

Dari sini sekaligus terjawab masalah kunci dari kewibawaan pemerintah seperti yang kita kehendaki. Kata kuncinya adalah pada partisipasi yang aktif, kreatif dan bertanggung jawab dari semua lapisan, golongan dan generasi bangsa kita, pada tataran infrastruktur; bersamaan dengan berfungsinya semua lembaga infrastruktur secara konstitusional.

Wibawa pemerintah tidak ditopang oleh besar dan meluasnya skala organisasi, birokrasi dan lingkup pengaturan oleh pemerintah. Perkembangan semacam itu justru dapat melumpuhkan pemerintah sendiri.

## PENUTUP

Masalah kita yang lebih besar di masa datang justru untuk menuntaskan terwujudnya sistem nasional yang dilandaskan kepada faham negara integralistik, yang komponennya bukan saja Lembaga Tertinggi Negara dan Lembaga-lembaga Tinggi Negara lainnya, tetapi juga Pemerintah Daerah, organisasi kekuatan sosial politik, termasuk ABRI, organisasi kemasyarakatan, lembaga-lembaga ekonomi dan perseorangan warganegara. Untuk ini pendekatan kesisteman dan pendekatan integratif lainnya perlu kita kembangkan.

Ringkasnya, walaupun keadaan dewasa ini cukup memprihatinkan kita, namun perspektif serta mekanisme kenegaraan kita amat kukuh untuk menanggulangi masalah-masalah itu, karena, sekali lagi "berat sama dipikul, ringan sama dijinjing."

# **Perkembangan Kebudayaan Kemasyarakatan dalam Pengamalan Pancasila:**

**Tantangan Ideologi Pancasila  
di Masa-masa Mendatang\***

**A.M.W. PRANARKA**

## **PENDAHULUAN**

Berbicara mengenai tantangan ideologi Pancasila di masa-masa mendatang dalam kaitannya dengan usaha bersama menelaah perjalanan bangsa Indonesia selama dua dasawarsa ini, dengan memahami situasi kehidupan kebangsaan kita saat ini dan membangun wawasan ke depan, membuka cakrawala meneruskan perjalanan sejarah bangsa Indonesia di masa mendatang, meminta kita untuk sejenak melihat kembali lembaran-lembaran awal Orde Baru, khususnya yang menyangkut soal ideologi.

Ideologi merupakan hal yang amat mewarnai Orde Baru, baik pada awal permulaannya maupun di dalam perjalanan selanjutnya.

Sekurang-kurangnya ada dua peristiwa penting yang dapat kita angkat dalam kaitannya dengan ideologi ini. *Pertama*, Simposium Kebangkitan Semangat '66 Menjelajah Tracee Baru, diselenggarakan oleh Universitas Indonesia pada tanggal 6 Mei 1966 sampai 9 Mei 1966 di Jakarta. *Kedua*, pidato Pejabat Presiden Jenderal TNI Soeharto di depan Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong pada tanggal 16 Agustus 1967.

Masalah ideologi merupakan bagian penting yang dibahas di dalam Simposium Menjelajah Tracee Baru Tahun 1966.

Khusus mengenai bidang Ideologi yang memusatkan pembahasan mengenai Pancasila, Prof. Dr. Slamet Iman Santosa antara lain mengemukakan 3 konstataasi berikut ini:

---

\*Makalah disampaikan pada Simposium 20 Tahun Orde Baru, 4 Maret 1986, di Jakarta.

- a. Pancasila: satu problem untuk Indonesia yang fundamental dan luas.
- b. Sejati: jadi pernah tidak sejati -- palsu.
- c. Kembali: jadi pernah meninggalkan.

Di dalam konstataasi ini menjadi tampak betapa problem ideologi itu terkait tidak hanya dengan konteks aktual sosio-politik tahun 1966, tetapi juga konteks historis sebelumnya dan konteks historis di masa depannya.

Di dalam pengertian ini Orde Baru menjadi suatu gerakan *Renouvellement* akan tetapi sekaligus juga gerakan *Resourcement*.

Di dalam kata-kata Dr. Ali Wardhana pada waktu itu, maka Tracee baru itu tumbuh untuk memungkinkan penjelasan kebangkitan Semangat '66 ke segala bidang, baik bidang ideologi, bidang politik, bidang sosial ekonomi maupun bidang budaya, sehingga dengan demikian energinya yang meluap-luap itu dapat dimanfaatkan sepenuhnya untuk kepentingan pembinaan Bangsa dan Negara di atas landasan Negara Pancasila dan UUD 1945 yang murni.

Dengan dipusatkannya pembahasan mengenai Pancasila sebagai satu-satunya substansi pemikiran, sesungguhnya awal Orde Baru itu pun telah mempertegas kedudukan Pancasila sebagai satu-satunya dasar negara, pandangan hidup bangsa dan ideologi nasional kita.

Penegasan kenegaraan wawasan Orde Baru, terutama yang berkenaan dengan Pancasila itu, terungkap di dalam pidato Pejabat Presiden Jenderal Soeharto pada waktu itu di hadapan Sidang Paripurna DPR-GR pada tanggal 16 Agustus 1969.

Dalam kesempatan itu Pejabat Presiden Jenderal TNI Soeharto mengemukakan penegasan-penegasan sebagai berikut:

Orde Baru tidak lain adalah tatanan seluruh perikehidupan rakyat, bangsa dan negara yang diletakkan kembali kepada pelaksanaan kemurnian Pancasila dan UUD 1945...

Mempertahankan, memurnikan wujud dan memurnikan pelaksanaan Pancasila dan UUD 1945, itulah fungsi dan tujuan Orde Baru...

Pancasila yang merupakan keluhuran pandangan hidup bangsa itu, mencerminkan nilai-nilai pokok pandangan hidup seluruh bangsa Indonesia, dan merupakan kepribadian Indonesia...

Pancasila selanjutnya dijabarkan di dalam Undang-Undang Dasar Negara UUD 1945 merupakan pencerminan Pancasila sebagai dasar negara: Pokok-pokok Pikiran tentang negara dan sistem pemerintahan jelas langsung bersumber dan merupakan pelaksanaan Pancasila. Pancasila dan UUD 1945 karena itu merupakan satu rangkaian.

## DEVIASI-DEVIASI DAN PENATAAN-PENATAAN

Di dalam Simposium Kebangkitan Semangat '66 tersebut almarhum Prof. Dr. N. Drijarkara mengemukakan 3 pokok pemikiran, yaitu: (1) mengenai ter-

jadinya deviasi-deviasi tematis maupun deviasi-deviasi operatif terhadap Pancasila; (2) mengenai penataan Pancasila baik sebagai kategori tematik maupun kategori imperatif; dan (3) mengenai pengembangan kekuatan-kekuatan Pancasila. Mengakhiri pandangan yang dikemukakan itu ada dikemukakan berikut ini: Pancasila adalah soal keyakinan dan pendirian yang asasi. Karena itu tidak akan bisa tertanam dalam jiwa kita, jika kita masing-masing tidak berjuang, baik untuk masyarakat dan negara, maupun untuk tiap-tiap individu. Penanaman Pancasila adalah usaha yang harus berjalan terus-menerus, tak ada berhentinya. Tak seorang pun akan menjadi Pancasilais, kalau dia tidak membuat dirinya Pancasilais. Dan negara kita tidak akan menjadi negara Pancasila jika kita tidak membuatnya terus-menerus.

Dalam pada itu Drs. Fuad Hassan pada waktu itu -- sekarang Prof. Dr. Fuad Hassan, Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia -- mengemukakan bahwa salah satu sumber deviasi tersebut adalah suasana "pluri-interpretabilitas Pancasila," yang mengakibatkan terjadinya semantic confusions, kekaburan pengertian dan tafsir mengenai Pancasila itu. Dikemukakan pula bahwa sampai saat itu kita bangsa Indonesia belum mempunyai gambaran yang jelas tentang Pancasila sebagai ideologi yang dapat dikonkretkan di dalam kehidupan sehari-hari. "Pancasila," demikian dikatakan oleh Drs. Fuad Hassan "sampai saat ini belum operasional." "Kita belum memiliki suatu tafsiran perincian tentang Pancasila sebagai falsafah, apalagi sebagai suatu *operational ideology*." Pendekatan mendasar terhadap Pancasila adalah amat penting karena "introspeksi dan koreksi yang fundamental harus dilakukan dalam bidang yang fundamental pula, yaitu bidang mental dan ideologi."

David Napitupulu sebagai salah seorang pembicara di dalam simposium tersebut mengemukakan pula bahwa "perjuangan untuk kembali ke UUD 1945 dalam segala aspeknya masih berlangsung terus, baik segi politis, segi yuridis, segi struktural maupun segi ideologinya."

Sementara itu H.A. Timur Djaelani MA, pada simposium tersebut mengemukakan diperlukannya suatu pendekatan yang disebut sebagai "theological approach" terhadap Pancasila, satu dan lain hal disebabkan karena sila pertama dari Pancasila itu adalah Ketuhanan Yang Maha Esa.

Apabila dua dasawarsa kemudian kita simak kembali lembaran dan gagasan-gagasan tersebut, maka terasalah betapa di dalamnya telah terkandung segala problem maupun prospek mendasar berkenaan dengan Pancasila sebagai dasar negara, pandangan hidup bangsa maupun ideologi nasional kita.

## JALAN-JALAN PENATAAN

Dua dasawarsa perjalanan Orde Baru ternyata amat diwarnai oleh usaha-usaha besar di dalam membangun penataan-penataan bidang ideologi. Seluruh proses penataan bidang ideologi tersebut mencakup dua pendekatan yang saling melengkapi dan berkesinambungan; *pertama*, "pendekatan pengamanan," *kedua*, "pendekatan penghayatan dan pengamalan." Kedua pendekatan ini mempunyai fokus yang berbeda, namun saling bertautan yang satu dengan yang lain. Pendekatan pertama bagaikan *via negativa*, yaitu menghalaukan segala penyimpangan-penyimpangan baik yang bersifat tematik maupun yang bersifat operatif. Pendekatan kedua adalah bagaikan *via positiva* dengan memperkuat pemahaman, penghayatan dan pengamalan Pancasila, baik sebagai kategori tematik maupun sebagai kategori operatif.

Oleh karena semuanya harus dilaksanakan melalui jalan konstitusional, maka penataan-penataan tersebut pun pertama-tama dan terutama terjadi di bidang politik kenegaraan. Hal ini tidaklah mengherankan karena di masa-masa pra Orde Baru, kehidupan politik kenegaraan itu pun merupakan medan utama dan terutama dari terjadinya pertarungan politik dan ideologi yang tidak kunjung selesai, yang dampak dan implikasinya adalah terjadinya deviasi-deviasi terhadap Pancasila maupun UUD 1945.

Itulah sebabnya maka jalan penataan tersebut pertama-tama tampak di dalam penataan suprastruktur politik, namun kemudian menjangkau pula kepada penataan infrastruktur politik dan kultur politik kebangsaan kita.

Setapak demi setapak namun secara berkesinambungan dan saling berkaitan, baik melalui jalan pengamanan (*via negativa*) maupun jalan pemahaman, penghayatan dan pengamalan (*via positiva*) terjadilah proses penataan itu.

Dan di dalam perjalanan ini pun dapat diangkat jawaban-jawaban yang sifatnya mendasar terhadap pemikiran-pemikiran mendasar yang diungkapkan di dalam Simposium Tracee Baru dua puluh tahun yang telah lalu.

Problem operatif berkenaan dengan Pancasila memperoleh jawaban mendasar di dalam bentuk penataan dan pengembangan yang bersifat konstitusional. Artinya ialah bahwa penataan dan pengembangan operasional, baik yang bersifat struktural maupun yang bersifat kultural, perlu melalui jalan konstitusional.

Problem tematik berkenaan dengan Pancasila yang secara tersirat telah selalu ada terkandung di dalam penataan struktural, menjadi makin tumbuh

pula melalui penataan kultural, yang juga dilakukan secara konstitusional, dalam bentuk Tap II/MPR/1978, Eka Prasetya Pancakarsa.

Problem pluri-interpretabilitas Pancasila telah pula memperoleh jawabannya secara mendasar. Konstitusi itu sendiri merupakan acuan tafsir Pancasila yang utama dan terutama. Tanpa mengesampingkan usaha intelektual kreatif di dalam pemahaman mengenai Pancasila, hal ini merupakan acuan yang amat penting. Dengan demikian maka tidak adalah apa yang dinamakan monopoli tafsir Pancasila yang mengikat seluruh bangsa Indonesia. Rakyat Indonesia, sebagai pemegang kedaulatan tertinggi di negara ini, adalah pemangku hak dan tanggung jawab terhadap tafsir Pancasila yang berlaku bagi seluruh rakyat Indonesia ini. Dan ini terjadi melalui mekanisme konstitusional.

Problem tentang pendekatan theologis telah pula mendapatkan jawaban secara mendasar. Perjalanan selama dua dasawarsa ini makin memperjelas kedudukan agama-agama dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa di dalam kehidupan bangsa dan negara Pancasila. Pancasila bukan agama, dan agama juga bukan Pancasila. Namun keduanya mempunyai titik temu, karena keduanya sama-sama mengandung nilai-nilai dasar kemanusiaan dan kebangsaan yang baik. Agama tidak mungkin di-Pancasila-kan dan Pancasila tidak mungkin pula diagamakan. Dengan berpegang kepada Pancasila itu, bangsa dan negara Indonesia tidak mengacu kepada sekularisme di satu pihak maupun mengacu kepada theokratisme keagamaan di lain pihak. Pancasila yang terdiri dari lima sila itu pun merupakan satu keutuhan yang manunggal-bulat. Bahkan di dalam hal ini kita melihat perkembangan-perkembangan yang amat membahagiakan dan menyegarkan: kerukunan hidup antara umat beragama dipacu, bahkan tumbuh pula pemikiran-pemikiran mendasar mengenai titik temu antara nilai-nilai dasar keagamaan dengan nilai-nilai dasar wawasan persatuan kesatuan kebangsaan berdasarkan Pancasila itu. Tumbuh gagasan mengenai kontekstualisme di dalam pengamalan kehidupan beragama, tumbuh gagasan mengenai nativisation of religion, tumbuh pula apa yang dinamakan Indonesianisasi theologi, yang sungguh-sungguh berbeda dengan apa yang dinamakan nasionalisasi dari agama-agama.

## TRANSFORMASI DARI PENDEKATAN STRUKTURAL KE PENDEKATAN KULTURAL

Sepenuhnya dapat dipahami mengapa jalan penataan dan pengembangan ideologi itu pada tahapan awalnya bertumpu terutama di dalam jalur struktural institusional.

Perkembangan ini membawa kesan yang amat terasa bahwa pertumbuhan pemahaman ideologi tersebut lebih banyak berjalan di bidang politik formal dan kurang terasa pada jajaran politik non-formal.

Ketetapan MPR mengenai Pancasila sebagai satu-satunya asas bagi organisasi sosial politik, memberikan warna yang lebih jelas terjadinya proses pengembangan yang menyangkut jajaran infrastruktur politik, sebagai suatu jembatan yang memadukan pertumbuhan pengembangan ideologi di tataran kenegaraan dengan pertumbuhan pengembangan ideologi pada jajaran kemasyarakatan. Proses ini adalah amat penting, di mana dinamika dan kebhinnekaan di dalam kehidupan bangsa, yang terutama terjadi pada jajaran kemasyarakatan itu dapat tumbuh berkembang secara kreatif tanpa merusak persatuan kesatuan kebangsaan. Deviasi-deviasi terhadap Pancasila tidak hanya terjadi di tataran kenegaraan saja, akan tetapi dapat pula tumbuh dan terjadi pada jajaran kemasyarakatan.

Ekaprasetya Pancakarsa telah membuka cakrawala pengembangan ideologi tersebut melalui jalan kebudayaan, melalui jalan kultural. Dan proses ini memang amatlah penting. Pendekatan-pendekatan yang sifatnya struktural dapat terperangkap ke dalam apa yang oleh sementara kalangan disebut sebagai birokratisasi ideologi. Proses seperti ini dapat terperosok ke dalam suasana institusionalisasi yang menjadi membeku, tanpa elan dan dinamik, tanpa kreativitas dan kekuatan kritis-intelektual, dan dapat membawa perkembangan penghayatan dan pengamalan ideologi itu ke dalam sikap-sikap formalisme semata-mata, dan memacu tumbuhnya sikap-sikap minimalis.

Itulah sebabnya maka pertumbuhan pengembangan ideologi nasional kita ini perlu sekali mengalami suatu transformasi dari suasana struktural institusional ke dalam suasana kultural kemasyarakatan. Proses inilah yang kiranya perlu dipacu pertumbuhannya dengan baik. Sudah barang tentu dengan proses transformasi kultural ini tidak dimaksudkan untuk menghapus sama sekali pertumbuhan dan pengembangannya di bidang struktural institusional.

Sebetulnya ketetapan MPR yang menyatakan bahwa pembangunan nasional pada hakikatnya adalah pengamalan Pancasila, sudah merintis era transformasi ini. Pembangunan nasional pada hakikatnya adalah hal kultural, dan diselenggarakan melalui jalan-jalan kultural pula.

## RELEVANSI PASAL 32 UUD 1945

Terjadinya proses transformasi dari suasana struktural institusional memasuki suasana kultural di masa yang akan datang ini membawa pesan mengenai urgensi dan relevansinya pembangunan kebudayaan bangsa Indonesia.

Sesungguhnya pembangunan kebudayaan itu pun sudah terjadi secara terus-menerus, karena kebudayaan itulah yang telah membuat bangsa Indonesia tumbuh sebagai bangsa pada zaman kebangkitan nasional, sampai kepada proklamasi kemerdekaan, selama perang kemerdekaan sampai kepada lahirnya Orde Baru hingga saat ini. Bahkan kebudayaan itulah kekuatan yang telah selalu *mengembani* pertumbuhan masyarakat Nusantara di sepanjang sejarahnya sejak dari dahulu kalanya.

Namun perkembangan dan perubahan-perubahan yang telah terjadi di dalam kehidupan bangsa kita saat ini, yang tidak pula dapat kita lepaskan dari perkembangan dan perubahan-perubahan yang terjadi di dunia, yang akan mempunyai dampak dan implikasi terhadap perjalanan kebangsaan kita di masa mendatang, memang memerlukan pemikiran-pemikiran yang mendasar mengenai hidup kehidupan maupun penghidupan kebangsaan kita.

Relevansi dan urgensi pembangunan kebudayaan tersebut meminta kita untuk memberikan makna dan perhatian yang lebih besar kepada Pasal 32 UUD 1945. Di dalam pasal tersebut sesungguhnya terkandung suatu amanat yang sifatnya amat mendasar.

Pasal 32 UUD 1945 itu sendiri bunyinya adalah amat singkat dan sederhana: Pemerintah memajukan kebudayaan nasional Indonesia. Pandangan yang mendasarinya terdapat di dalam Penjelasan yang berbunyi sebagai berikut: "Kebudayaan bangsa ialah kebudayaan yang timbul sebagai buah usaha budinya rakyat Indonesia seluruhnya. Kebudayaan lama dan asli terdapat sebagai puncak-puncak kebudayaan di daerah-daerah di seluruh Indonesia, terhitung sebagai kebudayaan bangsa. Usaha kebudayaan harus menuju ke arah kemajuan adab, budaya dan persatuan, dengan tidak menolak bahan-bahan baru dari kebudayaan bangsa sendiri, serta mempertinggi derajat kemanusiaan bangsa Indonesia." Sudah barang tentu pemahaman mengenai Pasal 32 ini pun tidak boleh lepas dari seluruh UUD 1945 sebagai konteks dasarnya.

Pokok pikiran pertama yang terkandung di dalam Pasal 32 ini adalah bahwa kebudayaan dipahami sebagai buah usaha budinya rakyat Indonesia. Dengan demikian menjadi jelas bahwa di dalam wawasan ini kebudayaan itu mencakup baik apa yang dinamakan kebudayaan batin (*the culture of the spirit* ataupun *spiritual culture*) maupun kebudayaan lahir (*the culture of the matter* atau *the material culture*). Pasal ini juga mengatakan bahwa usaha kebudayaan seperti itu harus menuju ke arah kemajuan adab, budaya dan persatuan, serta mempertinggi derajat kemanusiaan bangsa Indonesia. Dengan perkataan lain kebudayaan itu adalah dari manusia, oleh manusia, untuk manusia, dan kebangsaan Indonesia adalah suatu ungkapan dari kodrat alam kemanusiaan itu pula.

Pokok pikiran lain yang terkandung di dalam pasal ini adalah hal kebudayaan daerah. Banyak salah paham mengenai hal ini. Namun apabila kita mendalami pemikiran-pemikiran Ki Hadjar Dewantara, yang mempunyai saham yang besar di dalam perumusan Pasal 32 ini, jelaslah bahwa yang dimaksud di dalam pokok pikiran ini adalah pengakuan dan penegasan mengenai eksistensi kebudayaan di daerah-daerah sebagai modal dasarnya pembangunan kebudayaan bangsa Indonesia. Di dalam pokok pikiran ini pun terkandung suatu pengakuan kebhinnekaan dan ketunggalikaan sebagai sifat dasarnya masyarakat Indonesia: masyarakat Nusantara dan kebudayaan Nusantara. Bhinneka Tunggal Ika merupakan acuan operasional yang perlu diperhatikan di dalam usaha membangun kebudayaan Indonesia yang berwawasan kebangsaan, berwawasan Nusantara. Pokok pikiran ketiga yang terkandung di dalam pasal ini adalah sikap kita bangsa Indonesia terhadap pengaruh-pengaruh dari luar. Kita tidak menolak bahan-bahan baru dari kebudayaan asing yang dapat memperkembangkan atau memperkaya kebudayaan bangsa sendiri, serta mempertinggi derajat kemanusiaan bangsa Indonesia, serta mempertinggi derajat kemanusiaan bangsa Indonesia. Dengan perkataan lain wawasan kebangsaan kita adalah wawasan kebangsaan terbuka terhadap elemen-elemen budaya asing sejauh itu menuju ke arah kemajuan adab, kemajuan budaya, persatuan dan kesatuan bangsa serta mempertinggi derajat kemanusiaan bangsa Indonesia. Dengan perkataan lain wawasan ini adalah wawasan akulturasi.

Hal ini pun memberikan petunjuk yang amat jelas betapa Pancasila sebagai ideologi itu adalah suatu tipe ideologi terbuka, yang meminta tumbuh dan berkembangnya kreativitas kultural. Menurut Ki Hadjar Dewantara: kebudayaan tidak lain daripada berkembangnya kodrat alam kemanusiaan dan kodrat alam kebangsaan kita di sepanjang jalannya alam dan zaman. Kodrat alam yang diciptakan oleh Tuhan ini pun bukanlah kenyataan yang statis, yang sudah purna, melainkan kodrat alam yang evolutif, tumbuh, berkembang dan bergerak terus-menerus. Untuk itu kepada kita diminta untuk dapat membaca perputaran dan perkembangannya alam dan zaman secara terus-menerus, dengan menyadari dalil *konsentrisitas*, *konvergensi* dan *kontinuitas*.

Kemampuan mengadakan akulturasi memang merupakan daya budaya yang amat mewarnai sejarah kebudayaan yang terjadi di dalam masyarakat Nusantara ini. Kemampuan untuk berakulturasi merupakan salah satu kekuatan kultural kita.

Namun pada saat ini kita menghadapi tantangan yang amat besar. Dari satu pihak kita masih harus melanjutkan proses akulturasi dari masa lampau yang belum menemukan bentuk yang mantap, dari lain pihak kita dihadapkan kepada tugas akulturasi baru, yaitu akulturasi dengan perkembangan kebuda-

yaan dan peradaban dunia, di mana ekonomi, teknologi dan ilmu pengetahuan merupakan unsur-unsur yang amat menentukan. Kita ditantang untuk dapat membuat ekonomi, teknologi dan pengetahuan itu menjadi perangkat budaya yang berwawasan kebangsaan kita. Di dalam wawasan seperti ini menjadi jelas pula bahwa pembangunan ekonomi, pengembangan teknologi maupun pengembangan ilmu pengetahuan harus kita pandang sebagai hal kebudayaan. Dengan demikian maka usaha akulturasi ini tidak akan meninggalkan dasar-dasar Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan di dalam permusyawaratan perwakilan serta dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

## PENDIDIKAN

Terkait dengan pembangunan kebudayaan tersebut, menjadi jelas betapa pembangunan pendidikan nasional merupakan hal yang amat vital dan mendasar. Dengan pendidikan itu dibangunlah sumber daya manusia sebagai potensi kultural potensial menjadi potensi kultural yang nyata.

Pembangunan sistem pendidikan nasional di dalam perkembangan kebudayaan dewasa ini harus sungguh-sungguh memperhitungkan faktor relevansi: baik itu relevansi terhadap ideologi kebangsaan kita, yaitu Pancasila; relevansi terhadap dimensi kuantitatif maupun dimensi kualitatif dari potensi demografik Indonesia; relevansi terhadap alam Nusantara dan tantangan perkembangan internasional; relevansi terhadap pembangunan politik, ekonomi, kemasyarakatan dan pertahanan keamanan. Dengan memperhitungkan secara mendasar relevansi sebagai faktor, perlulah ditetapkan prinsip-prinsip pokok dari pembangunan sistem pendidikan nasional kita. Kita membangun sistem pendidikan sebagai usaha kebudayaan yang berwawasan kebangsaan, berwawasan kemajuan, berwawasan nusantara: sistem yang sifatnya nasional, demokratis dan memberikan kemampuan kepada bangsa Indonesia untuk melanjutkan perjalanan sejarahnya sebagai bangsa yang merdeka, bersatu, berdaulat dan maju.

## KERANGKA LANDASAN PEMBANGUNAN NASIONAL

Adalah perkembangan sejarah itu sendiri yang telah membawa bangsa Indonesia, selama dua dasawarsa Orde Baru ini, mencapai momentum untuk membangun apa yang disebut sebagai kerangka landasan pembangunan nasional tersebut. Kebetulan pula hal ini sejalan pula dengan saat di mana kita berada di dalam suasana transformasi dari suasana struktural institusional mema-

suki fase kultural. Dan ini pula maknanya apabila pembangunan dinyatakan sebagai pengamalan Pancasila.

Kerangka landasan adalah hal yang amat strategis melewati mana bangsa Indonesia akan melanjutkan perjalanannya memasuki abad ke-21 sebagai bangsa yang merdeka, berdaulat, bersatu dan maju.

Bahwa usaha besar meletakkan kerangka landasan pembangunan ini jatuh bertepatan dengan situasi ekonomi yang memprihatinkan dan serba rumit, hal itu pun tampaknya mempunyai hikmahnya tersendiri. Membangun kerangka landasan yang kuat di dalam suasana kesempitan dan keprihatinan membuat kita untuk tidak terperangkap ke dalam ilusi-ilusi, melainkan berpijak dalam realisme kejuangan, yang menuntut pemikiran yang lebih tajam, kerja yang lebih keras, ketekunan dan kecermatan yang lebih gigih, serta etika yang menuntut aktualisasi dari kebersamaan dan solidaritas. Peranan Pancasila, sebagai ideologi, yaitu pegangan perjuangan persatuan kesatuan kebangsaan kita, dengan demikian juga menjadi amat mendasar pula.

Persatuan kesatuan kebangsaan telah memacu terjadinya kebangkitan nasional. Wawasan kebangsaan telah melahirkan kemerdekaan kebangsaan Indonesia. Pada zaman perang kemerdekaan persatuan kesatuan kebangsaan telah menjadi kekuatan batin untuk tetap bertahan sebagai bangsa yang merdeka, bersatu dan berdaulat. Pada saat dilanda dan digoda untuk berbedabeda dan terpilah-pilah, wawasan kebangsaan mengamanatkan bahwa persatuan kesatuan itu jauh lebih berharga daripada keterpecahan dan kehancuran. Pada saat kesempitan dan keprihatinan seperti yang kita alami di dalam tahap perjuangan kebangsaan kita saat ini, wawasan kebangsaan mengamanatkan bahwa pembangunan ini adalah dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat, dan menghayati serta mengamalkan petuah lama *berat sama dipikul ringan sama dijinjing*.

## BEBERAPA TANTANGAN DI MASA MENDATANG

Keberhasilan pembangunan selama dua dasawarsa ini tidak berarti bahwa perjalanan di masa yang akan datang nanti akan menjadi tanpa tantangan serta gangguan-gangguan. Demikian pula halnya dengan keberhasilan kita di dalam mengadakan penataan dan pengembangan ideologi kita. Tantangan-tantangan itu dapat terjadi karena adanya faktor internal ataupun faktor eksternal, atau gabungan dari keduanya, yang selalu mengandung potensi untuk membuka terjadinya deviasi-deviasi ideologi.

Namun deviasi itu pun terutama dan pertama-tama yang paling mungkin justru timbul dari diri kita masing-masing sebagai bagian dari satu kehidupan

kebangsaan ini. Itulah sebabnya maka Presiden Soeharto di dalam amanat kenegaraan pada tanggal 16 Agustus 1985 yang lalu memberikan peringatan berikut ini:

Walaupun begitu, kita tidak pernah boleh meninggalkan kewaspadaan. Bahkan harus selalu mawas diri dan mengkonsolidasikan diri baik di bidang ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya dan hankam ... bahaya terhadap Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 bukan saja akan datang dari luar atau dari ideologi atau paham lain, akan tetapi bisa datang dari diri kita sendiri jika kita tidak mengamalkan dengan penuh kesungguhan, kejujuran dan keikhlasan.

Perubahan-perubahan yang terjadi di dunia ini, termasuk di dalamnya pergumulan dan percaturan dari berbagai macam perjuangan dan kepentingan, akan selalu dapat membawa implikasi ideologis di dalam perjalanan kebangsaan kita di masa yang akan datang.

Tidak mustahil pula penyakit-penyakit lama yang pernah melanda kehidupan kebangsaan, kenegaraan dan kemasyarakatan kita, kambuh dan muncul kembali.

Masyarakat Indonesia adalah masyarakat yang *bhinneka tunggal ika*. Salah satu kecenderungan yang tidak mustahil akan memacu terjadinya problem ideologis adalah sikap *satu dimensional* yang deterministik dan mutlak-mutlak. *One-dimensionalism* itu dapat memacu tumbuhnya sikap dan perilaku yang *totaliter deterministik*, dapat pula memacu tumbuhnya sikap dan perilaku yang *liberal anarkistik*. Tidak mengherankan apabila di dalam bangsanya suasana seperti ini terjadi pertanyaan: apakah Pancasila itu ideologi yang tertutup ataukah Pancasila itu ideologi yang terbuka, sebagaimana pada masa yang telah lalu orang memperdebatkan pula sekitar: apakah Pancasila itu wadah ataukah Pancasila itu isi. Pemahaman mendasar mengenai Pancasila menunjukkan bahwa Pancasila adalah suatu tipe ideologi terbuka: ia tidak menjadi monopoli dari sekelompok atau segolongan orang, karena ia adalah tumbuh dan terjadi serta digali dari struktur maupun kulture masyarakat Nusantara; ia adalah milik bangsa Indonesia. Pancasila juga terbuka dalam arti tidak menutup diri terhadap segala hal dan nilai-nilai yang baik dari luar. Namun keterbukaan Pancasila ini tidaklah berarti keterbukaan yang tanpa acuan, yang anarkistik, yang akan justru menjadikan masyarakat Nusantara menjadi lepas dari sifat dasarnya.

Situasi seperti itu tidak mustahil terjadi disebabkan oleh terjadinya proses pembangunan ini sendiri, baik ditinjau dari hasil-hasilnya maupun dari akibat-akibat sampingan yang dibawanya. Pembangunan yang akan membawa perubahan-perubahan alam maupun kemasyarakatan, yang akan memacu tumbuhnya kecerdasan dan kesejahteraan, akan membawa serta permasalahan-permasalahannya, baik di bidang kemasyarakatan, sosial ekonomi

maupun politik dan keamanan. Inilah artinya bahwa dengan telah diterimanya Pancasila sebagai satu-satunya asas kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat, tidaklah berarti bahwa *era-pasca-satu-asas* itu menjadi sejarah yang tanpa permasalahan.

Dengan berpegang kepada Pancasila, sebagai dasar negara, pandangan hidup bangsa dan ideologi, kita mempunyai pedoman sikap dan wawasan untuk menghadapi problem masa depan tersebut. Pancasila sebagai dasar negara membawa amanat bahwa proses pembangunan dengan segala perubahan dan permasalahannya itu hendaklah tetap berjalan di atas Konstitusi Negara Kebangsaan kita. Pancasila sebagai pandangan hidup bangsa memberi pesan bahwa perjalanan di masa yang akan datang dengan berbagai masalah dan kemungkinannya itu, tetaplah harus lewat melalui jalan kebudayaan: tidak meninggalkan Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, serta dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Pancasila sebagai ideologi, yaitu pegangan perjuangan kebangsaan kita, memberi amanat bahwa kita harus tetap teguh berjuang memenangkan pergumulan kita dengan masalah-masalah dan kemungkinan-kemungkinan di masa mendatang, sebagai bangsa yang merdeka, berdaulat, bersatu dan maju. Untuk ini tugas akulturasi menjadi amat penting dan menentukan. Kita harus mampu mengambil elemen-elemen baru, berpegang kepada wawasan kebangsaan, wawasan kemajuan dan wawasan Nusantara.

Whatever the case, if in attempting to solve their great postrevolutionary problems the Indonesian people were able to demonstrate the same qualities which they had shown in their struggle for political independence, their chances of success appeared strong.

Kualitas manusia Indonesia, itulah yang akan menentukan. Kebangkitan Nasional telah mengungkapkan kualitas manusia Indonesia. Perjuangan mempertahankan kemerdekaan dan kedaulatan telah pula menunjukkan adanya kualitas manusia Indonesia. Orde Baru selama dua dasawarsa ini telah pula menunjukkan kualitas manusia di dalam perjuangannya. Di masa yang akan datang, baik jangka dekat maupun jangka panjang, optimisme dan kepercayaan selalu ada bahwa bangsa Indonesia akan tetap memiliki kualitas perjuangan manusia Indonesia, asal saja mau mengemban tugas sejarahnya di masa mendatang bersatu di dalam satu wawasan kebangsaan, dan tumbuh dengan wawasan kemajuan.

# Perjuangan PDI untuk Meningkatkan Peranan dan Posisinya dalam Percaturan Politik di Indonesia

M. DJADIJONO\*

## PENDAHULUAN

Dilihat dari aspek eksternal (sosiologis-ideologis), PDI merupakan kekuatan politik yang dapat dikatakan mewakili masyarakat yang karena pertimbangan ideologis-politis tidak menyalurkan aspirasinya melalui PPP atau Golkar.<sup>1</sup> Dikaji dari aspek internal (organisatoris), PDI merupakan partai hasil fusi lima buah partai politik yang pernah ada sebelumnya (PNI, Parkindo, Partai Katholik, Partai Murba dan Partai Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia – IP-KI). Fusi ini kemudian dikuatkan oleh institusi tertinggi organisasi, yakni Kongres Partai. Dalam Kongresnya yang pertama (12-13 April 1976) diputuskan bahwa "Deklarasi Pembentukan Partai Demokrasi Indonesia tanggal 10 Januari 1973" ditetapkan sebagai sumber abadi berdirinya PDI yang tidak dapat diubah.<sup>2</sup> Eksistensi PDI itu selanjutnya lebih diperkuat lagi dengan ikrar bersama pengakhiran eksistensi kelima unsur partai yang berfusi itu. Hal ini terjadi pada Kongres Kedua di Jakarta tanggal 13-17 Januari 1981 yang intinya adalah: "Sejak pernyataan fusi, partai-partai yang berfusi tidak eksist lagi, yang ada hanyalah PDI."<sup>3</sup>

---

\*Staf CSIS.

<sup>1</sup>Dapat dikatakan bahwa terbentuknya PDI merupakan kelanjutan dari kristalisasi politik di Indonesia yang sejak tahun 1945 sampai sekarang pada dasarnya terdiri dari atau diwarnai oleh tiga pemikiran ideologi besar: Agama, Barat Modern Sekuler dan Kebangsaan.

<sup>2</sup>Lihat Laporan DPP PDI mengenai Pertumbuhan dan Perkembangan PDI sejak Deklarasi 10 Januari 1973 dalam *Kongres Pertama PDI Untuk Demokrasi, Kebangsaan dan Keadilan*, Jakarta, Sekretariat Jenderal DPP PDI, 1976, hal. 35-36. Lihat pula Keputusan Kongres Pertama PDI No. I/KPTS/KP/PDI/1976, *ibid.*, hal. 95.

<sup>3</sup>Lihat *Sinar Harapan*, 17 Januari 1981.

Secara yuridis konstitusional, eksistensi PDI itu telah dikukuhkan pula oleh berbagai peraturan perundangan yang berlaku secara nasional.<sup>4</sup> Walaupun demikian, peran dan posisi PDI dalam percaturan politik di Indonesia yang didasarkan kepada Demokrasi Pancasila yang menganut prinsip keseimbangan yang wajar,<sup>5</sup> tidak mengenal istilah anak tiri atau anak emas,<sup>6</sup> tidak mengenal istilah mayoritas dan minoritas,<sup>7</sup> tampaknya kurang dapat berkembang.

Kurang dapat berkembangnya peranan PDI dalam percaturan politik di Indonesia itu tampaknya disebabkan adanya hambatan eksternal maupun internal. Dapat digolongkan sebagai hambatan eksternal misalnya latar belakang sejarah pembentukan PDI, konstalasi politik yang berkembang di Indonesia dan dukungan masyarakat yang terlalu kecil.

Ditinjau dari aspek sejarah pembentukan PDI ada pendapat yang mengatakan bahwa pembentukannya dilakukan dari atas berdasarkan kekuasaan,

---

<sup>4</sup>Sejak berdirinya sampai sekarang di tahun 1985, peraturan-peraturan perundangan yang mengandung isi menguatkan eksistensi PDI sebagai kekuatan sosial politik di Indonesia itu sekurang-kurangnya ada enam buah Ketetapan MPR, tiga buah Undang-Undang dan tiga buah Peraturan Pemerintah. Keenam Ketetapan MPR tersebut adalah (1) Ketetapan MPR No. IV/MPR/1973 tentang GBHN; (2) Ketetapan MPR No. VIII/MPR/1973 tentang Pemilu; (3) Ketetapan MPR No. IV/MPR/1978 tentang GBHN; (4) Ketetapan MPR No. VII/MPR/1978 tentang Pemilu; (5) Ketetapan MPR No. II/MPR/1983 tentang GBHN; (6) Ketetapan MPR No. III/MPR/1983 tentang Pemilu. Ketiga Undang-Undang yang mengandung isi memperkuat eksistensi PDI sebagai kekuatan sosial politik di Indonesia itu adalah (1) UU No. 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya kemudian diubah menjadi UU No. 3 Tahun 1983 tentang hal yang sama; (2) UU No. 4/1975 tentang Pemilihan Umum sebagai perubahan atas UU No. 15/1969. Undang-Undang tersebut kemudian diubah lagi dengan UU No. 2/1980 dan UU No. 1/1985 tentang Pemilihan Umum; (3) UU No. 5/1975 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD sebagai perubahan atas UU No. 16/1969. Undang-Undang ini kemudian diubah lagi menjadi UU No. 2/1985. Sementara itu, Peraturan-peraturan Pemerintah yang memperkuat eksistensi PDI adalah Peraturan-peraturan Pemerintah yang merupakan penjabaran lebih lanjut dari ketiga Undang-Undang tentang Parpol/Golkar, Undang-Undang tentang Pemilu dan Undang-Undang tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD.

<sup>5</sup>Lihat Alfian, *Pemikiran Politik dan Perubahan Politik Indonesia* (kumpulan karangan), Jakarta, Gramedia, 1978, hal. 71.

<sup>6</sup>Lihat pernyataan Ketua DPP PDI Hardjantho Sumodisastro, Ketua F-PP Sudardji dan Wakil Sekjen DPP Golkar, Oka Mahendra dalam *Kompas*, 5 Juli 1984. Lihat pula pernyataan-pernyataan dari kalangan pimpinan teras Parpol dan Golkar dalam *Kompas*, 11 Juni 1985 yang menyatakan bahwa: "Dalam alam Demokrasi Pancasila tidak ada istilah anak tiri dan anak kandung," "Dalam tatanan Demokrasi Pancasila, Parpol bukan hanya pelengkap."

<sup>7</sup>Lihat pidato Presiden Soeharto pada waktu menyampaikan Keterangan Pemerintah mengenai Rancangan APBN pada Sidang DPR tanggal 5 Januari 1978. Lihat pula Pidato Presiden Soeharto pada kesempatan pembukaan Penataran Calon Penatar Pegawai Republik Indonesia di Istana Bogor tanggal 1 Oktober 1978.

tidak didasarkan pada hasil Pemilu.<sup>8</sup> Ada pula sementara pendapat yang mengatakan bahwa pelaksanaan fusi itu disertai pula dengan keterpaksaan-keterpaksaan dari partai-partai politik yang ada.<sup>9</sup>

Ditelaah dari aspek konstalasi politik nasional, ada pendapat yang mengatakan bahwa sejak diterapkannya sistem politik Demokrasi Terpimpin sampai dengan munculnya sistem politik Demokrasi Pancasila telah terjadi pergeseran pola kehidupan politik dari pola politik kepartaian ke pola politik kekarayaan.<sup>10</sup> Terdapat pula kekuatan politik yang sangat dominan di dalam percaturan politik nasional (Golkar yang didukung ABRI dan aparat birokrasi), yang oleh karenanya membuat posisi dan peranan partai-partai politik termasuk PDI menjadi tidak menentukan.<sup>11</sup>

Dilihat dari aspek dukungan masyarakat, tampak bahwa dukungan kepada PDI sangat minim. Hal itu dapat disimak misalnya dalam hasil Pemilu 1977 maupun 1982. Di samping itu, penerapan prinsip massa mengambang ada yang menilai sebagai kurang menguntungkan bagi gerak dan langkah partai-partai politik.

Sebetulnya, landasan eksistensi PDI itu cukup kuat. Oleh karenanya seharusnya PDI dapat berperan secara lebih berarti dalam percaturan politik di Indonesia. Namun demikian, kenyataannya menunjukkan bahwa peranan dan posisi PDI itu kurang menonjol, tidak menentukan dan tidak dominan. Karena itu menjadi permasalahan dan pertanyaan yang wajar untuk diajukan adalah: bagaimanakah perjuangan PDI untuk dapat meningkatkan peranan dan posisinya itu di masa-masa mendatang.

Seperti diketahui, PDI hidup dalam lingkungan sistem politik tertentu di mana sudah ada kekuatan politik tertentu pula yang lebih dominan. PDI juga

---

<sup>8</sup>Lihat misalnya pendapat Muljarto Tjokrowinoto dalam rubrik "Dialog," *Prisma*, No. 9, September 1981, hal. 69. Lihat pula M. Rusli Karim, *Perjalanan Partai Politik di Indonesia: Sebuah Potret Pasang Surut*, Jakarta, CV Rajawali, 1983, hal. 172-174. Juga Nazaruddin Sjamsuddin, *PNI dan Kepolitiannya*, Jakarta, CV Rajawali, 1984, hal. 170-172.

<sup>9</sup>Lihat pendapat Hardi dalam Nazaruddin Sjamsuddin, *ibid.* Lihat pula Daniel Dhakidae, "Pemilihan Umum di Indonesia: Saksi Pasang Naik dan Surut Partai Politik," *Prisma*, No. 9, September 1981, hal. 33-34. Lihat juga pendapat Sanusi Hardjadinata dalam wawancara dengan wartawan, *Kompas*, 13, Januari 1981.

<sup>10</sup>Mengenai terjadinya pergeseran pola politik kepartaian ke pola politik kekarayaan ini lihat misalnya Arbi Sanit, "Organisasi Kemasyarakatan dalam Sisten Politik Indonesia," *Ilmu dan Budaya*, Tahun VI, No. 6, Maret 1984, hal. 412 dan seterusnya.

<sup>11</sup>Lihat M. Rusli Karim, *ibid.*, hal. 172-185. Lihat juga Daniel Dhakidae, "Partai Politik dan Sistem Kepartaian di Indonesia," *Prisma*, No. 12, Desember 1981, hal. 17-18 dan 23. Juga, Daniel Dhakidae, "Pemilihan Umum di Indonesia: Saksi Pasang Naik dan Surut Partai Politik," *Prisma*, No. 9, September 1981, hal. 33-40.

hidup dalam lingkungan masyarakat tertentu dengan berbagai aspirasi dan keinginan. Di samping itu, PDI juga mempunyai interest untuk memperoleh kekuasaan politik.

Sejalan dengan realitas seperti tersebut di atas, tulisan ini akan membahas perjuangan PDI menghadapi kekuatan sosial politik yang lebih dominan; cara-cara mencari simpati dari masyarakat luas agar memperoleh tambahan dukungan. Dalam pada itu, oleh karena PDI sebagai kekuatan sosial politik (partai politik) kiranya akan selalu berusaha untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik dengan jalan konstitusional untuk menjalankan kebijaksanaan-kebijaksanaannya,<sup>12</sup> maka usaha PDI dalam memperjuangkan keinginan politiknya di lembaga-lembaga permusyawaratan/perwakilan rakyat dibahas pula dalam tulisan ini. Akhirnya, sebagai penutup akan dikemukakan prospek PDI di masa mendatang.

## PERJUANGAN PDI MENGHADAPI GOLKAR

Perjuangan PDI menghadapi kekuatan sosial politik yang lebih dominan (Golkar), pada dasarnya dapat dikatakan dilakukan dan dipengaruhi oleh tiga hal pokok, yakni (1) sikap dan pandangan PDI mengenai kepemimpinan Presiden Soeharto; (2) sikap dan pandangan PDI mengenai calon Presiden RI periode 1983-1988 dan 1988-1993, serta (3) sikap/pandangan PDI terhadap ABRI dan Dwi Fungsi ABRI.

Walaupun terdapat pula sementara kalangan dalam PDI yang kurang setuju terhadap kepemimpinan nasional di bawah Presiden Soeharto, namun PDI sebagai organisasi dengan tegas menyatakan dukungannya. Hal itu tercermin baik dalam keputusan Kongres II, Manifest Pemilu 1982, maupun kampanye-kampanye PDI dalam Pemilu 1982, serta pandangan-pandangan PDI dalam sidang-sidang Badan Pekerja MPR maupun pandangan-pandangan PDI yang dikemukakan dalam Sidang Umum MPR bulan Maret 1983. Dan terakhir dalam kongres ke-3 bulan April 1986. Bentuk dukungan PDI itu dirumuskan sebagai berikut:

PDI dengan seluruh jajarannya memberikan dukungan penuh dan menyatakan dengan tegas menyatukan diri dengan kepemimpinan nasional di bawah Presiden Soeharto.<sup>13</sup>

<sup>12</sup>Lihat Miriam Budiharjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta, Gramedia, 1977, hal. 160-162. Lihat pula Anggaran Dasar PDI Pasal 5 sebagaimana ditetapkan oleh Keputusan Kongres II No. 04/KPTS/K.II/PDI tanggal 16 Januari 1981, Keputusan MPP-I No. VI/MPP/1983 tanggal 24 Januari 1983 dan Keputusan MPP-I No. VI-A/MPP/1983 tanggal 24 Januari 1983 tentang Penyempurnaan dan Pengesahan AD/ART PDI.

<sup>13</sup>Lihat: *Merdeka*, 3 Februari 1982; *Kompas*, 13 dan 22 Maret 1982; *Sinar Harapan*, 10 April 1982.

Sikap dan dukungan PDI itu selanjutnya digelindingkan terus pada saat-saat Badan Pekerja MPR membahas rancangan-rancangan Ketetapan MPR. Pada kesempatan memberikan pemandangan umum mengenai materi Rantap-rantus non-GBHN dalam Sidang BP-MPR tanggal 23 Oktober 1982 misalnya, juru bicara F-PDI Drs. Jusuf Merukh mengemukakan pernyataan berikut:

PDI menyampaikan ucapan terima kasih kepada Presiden Soeharto yang telah menyampaikan pertimbangan-pertimbangan mengenai GBHN kepada MPR yang disampaiakannya pada upacara pengambilan sumpah/janji para anggota MPR/DPR tanggal 1 Oktober 1982. F-PDI berpendapat bahwa pertimbangan yang disampaikan oleh Presiden Soeharto itu telah digali secara lebih dalam, telah dihimpun secara lebih banyak dari segenap lapisan masyarakat kita, termasuk dari PDI.<sup>14</sup>

Lebih dari itu, jauh-jauh hari sebelum Presiden Soeharto menyampaikan Pidato Pertanggungjawaban kepada MPR, pada rapat BP-MPR tanggal 23 Oktober 1982 F-PDI telah berani dengan tegas memastikan bahwa Pidato Pertanggungjawaban Presiden Soeharto itu pasti akan diterima oleh MPR.<sup>15</sup> Selanjutnya, dalam pidato pemandangan umum terhadap materi pertanggungjawaban Presiden Soeharto dalam Sidang Umum tanggal 1 Maret 1983, F-PDI dengan tegas pula menyampaikan pujian atas kepemimpinan Presiden Soeharto dan mengusulkan supaya kepadanya dianugerahi gelar Bapak Pembangunan Indonesia.<sup>16</sup> Sebagai konsekuensi logis dari dukungannya terhadap kepemimpinan Presiden Soeharto itu maka PDI mencalonkannya menjadi Presiden RI kembali untuk periode 1983-1988.

Alasan pencalonan kembali Jenderal (Purn) Soeharto sebagai Presiden RI periode 1983-1988 itu tidak jauh berbeda dengan sikap PDI di dalam mendukung kepemimpinan nasional sekarang ini, yakni:

Dilihat dari segi prestasi, Presiden Soeharto telah memberikan bukti-bukti nyata. Dilihat dari segi praktis, kepemimpinan Presiden Soeharto akan menjamin kontinuitas pembangunan nasional. Di samping itu juga karena ia mendapatkan dukungan dari ABRI secara utuh serta dari kekuatan-kekuatan sosial politik yang ada di Indonesia walaupun tidak seutuh dukungan ABRI kepadanya; PDI menyadari pula bahwa suksesi (pergantian kepemimpinan) dan regenerasi di tingkat tertinggi memang harus ditumbuhkembangkan. Walaupun demikian, suksesi itu saat ini belum waktunya oleh karena suksesi di kalangan kekuatan sosial politik saja belum membudaya, apalagi suksesi kepemimpinan nasional. PDI berpendapat bahwa suksesi kepemimpinan nasional baru bisa dipikirkan setelah sistem politik Indonesia mapan.<sup>17</sup>

<sup>14</sup>Lihat Risalah Pemandangan Umum F-PDI mengenai Rantap dan Rantus non-GBHN dalam Sidang Paripurna BP-MPR tanggal 23 Oktober 1982 dalam *Risalah Sementara Rapat BP-MPR* No. C-34/MPR/X/1982/1982-300-, hal. 13-24.

<sup>15</sup>*Ibid.*, hal. 15. Sebagai catatan dapat dikemukakan bahwa F-KP, F-ABRI dan F-UD sebagai fraksi-fraksi pendukung Pemerintah misalnya belum berani menegaskan secara terbuka dalam Sidang BP-MPR bahwa Pertanggungjawaban Presiden Soeharto pasti diterima oleh MPR.

<sup>16</sup>Lihat Risalah Pemandangan Umum F-PDI mengenai Pidato Pertanggungjawaban Presiden Soeharto dalam SU-MPP tanggal 1 Maret 1983 dalam *Mimbar Konstitusi Indonesia*, Jakarta, Yayasan Kesejahteraan Keluarga Pemuda "66", 1983, Jilid 1, hal. 486-508.

<sup>17</sup>Lihat *Kompas*, 31 Agustus 1981 (wawancara dengan Ketua Umum DPP PDI).

Berkenaan dengan calon Presiden RI periode 1988-1993 pun, jauh-jauh hari sebelum kekuatan sosial politik lain mencalonkan kembali Presiden Soeharto, PDI telah menentukan sikapnya. Dalam Kongres III tanggal 15-18 April 1986 antara lain diputuskan bahwa PDI mencalonkan kembali Jenderal TNI (Purn) Soeharto sebagai Presiden RI periode 1988-1993. Alasannya hampir sama dengan pencalonannya kembali pada periode 1983-1988.<sup>18</sup>

Dukungan yang sama diberikan PDI pula terhadap ABRI dan dwi fungsinya. Mengenai hal ini tampak misalnya dalam putusan Kongres II PDI bulan Januari 1981, Manifest Pemilu 1982, kampanye-kampanye Pemilu 1982 maupun sidang-sidang DPR ketika membahas RUU tentang Pokok-pokok Pertahanan dan Keamanan Nasional serta sidang-sidang BP-MPR dan SU-MPR tahun 1983 serta putusan Kongres ketiga PDI bulan April 1986. Sikap PDI mengenai dwi fungsi ABRI itu pada intinya menyatakan demikian:

Dwi fungsi ABRI sebagai kenyataan sejarah yang telah dirasakan manfaatnya oleh seluruh rakyat dalam menghadapi segala tantangan, khususnya dalam kenyataan akhir-akhir ini melalui Operasi Bhakti sebagai perwujudan kemanunggalan ABRI-Rakyat perlu dimanfaatkan dan dimantapkan bagi kepentingan masyarakat, Nusa dan Bangsa.<sup>19</sup>

Berdasarkan data-data seperti tersebut di atas akan timbul pertanyaan adalah: mengapa PDI sebagai partai politik yang mempunyai interest untuk mencari kekuasaan politik justru mendukung kekuatan politik lain? Apakah di balik dukungan tersebut tidak terselip harapan-harapan atau pamrih-pamrih tertentu? Mengenai pertanyaan-pertanyaan tersebut dapatlah dijawab dengan uraian-uraian seperti berikut ini.

Dengan taktik memberikan dukungan kepada kepemimpinan nasional di bawah Presiden Soeharto dan juga mendukung dwi fungsi ABRI itu dapat diperkirakan sekurang-kurangnya akan menghasilkan tiga hal sekaligus. *Pertama*, tampaknya PDI hendak meng-"counter" move-move politik yang dilontarkan oleh Golkar bahwa pemerintah yang berkuasa dan telah melaksanakan pembangunan nasional di segala bidang dengan hasil-hasil nyata itu adalah pemerintahannya Golkar (milik Golkar). *Kedua*, dengan dukungan tersebut kiranya PDI hendak meletakkan persoalannya pada proporsi yang sebenarnya bahwa bagaimanapun pemerintahan yang berkuasa itu adalah pemerintahan milik semua pihak. Dalam pada itu, ABRI beserta dwi fungsinya juga milik semua pihak, seluruh rakyat Indonesia. Melalui dukungan seperti itu tampaknya dikandung maksud untuk memberikan pesan kepada

<sup>18</sup>Lihat majalah berita mingguan. *Tempo*, No. 24 Tahun XVI, 9 Agustus 1986, hal. 12.

<sup>19</sup>Lihat Risalah Pemandangan Umum F-PDI mengenai Rantap dan Rantus non-GBHN, *op. cit.*, hal. 16. Lihat pula hasil Kongres II PDI, putusan Sidang MPP Januari 1983, kampanye-kampanye Pemilu 1982 dan juga putusan Kongres III April 1986.

masyarakat memilih bahwa memilih Golkar atau PDI di dalam Pemilu sebenarnya adalah sama saja. *Ketiga*, dengan taktik memberikan dukungan sepenuhnya kepada pemerintah dan juga ABRI itu tampaknya dikandung maksud untuk menunjukkan kepada pemerintah dan ABRI bahwa PDI merupakan kekuatan politik yang dapat dipercaya dan dapat diajak bekerjasama di dalam melaksanakan pembangunan nasional. Apabila hal ini ditanggapi secara positif oleh kalangan pemerintah dan juga ABRI, maka dapat diharapkan bahwa pemerintah dan ABRI juga akan memberikan dukungan bagi gerak dan langkah PDI. Secara demikian, maka PDI dapat berharap pula bahwa ia akan dapat secara lebih leluasa merealisasikan keinginan-keinginan politiknya.

## USAHA-USAHA PDI DALAM MENCARI DUKUNGAN DARI MASYARAKAT

Pertama-tama perlu dikemukakan bahwa sesuai dengan kelaziman suatu demokrasi, dukungan masyarakat yang sebanyak-banyaknya merupakan hal yang amat penting dan diperlukan oleh kekuatan politik yang bersangkutan agar dapat menjalankan kebijakan-kebijakan politiknya secara lebih leluasa. Oleh karena itu kiranya tidak berlebihan apabila dikatakan bahwa PDI tampaknya juga berusaha sekuat tenaga. Hal itu karena dalam pemilu-pemilu sebelumnya, dukungan masyarakat kepada PDI itu ternyata sangat minim. Dalam Pemilu 1977 misalnya PDI memperoleh 29 kursi di DPR dan ternyata merosot menjadi hanya 24 kursi dalam Pemilu 1982. Sedangkan dua kekuatan sosial politik lainnya memperoleh dukungan yang lebih banyak. PPP misalnya dalam Pemilu 1977 memperoleh 99 kursi. Walaupun hasil yang dicapai PPP ini pun merosot dalam Pemilu 1982, yakni hanya memperoleh 94 kursi namun masih jauh lebih besar bila dibandingkan dengan PDI. Sebagaimana diketahui Golkar tampil sebagai pemenang utama (232 kursi dalam Pemilu 1977 dan meningkat lagi dalam Pemilu 1982 menjadi 246 kursi).<sup>20</sup>

Persoalannya adalah: bagaimanakah usaha PDI dalam mencari dukungan masyarakat yang sebanyak-banyaknya itu? Berkenaan dengan masalah ini, tampaknya PDI menggunakan taktik memperjuangkan berbagai hal yang mendasar bagi kehidupan masyarakat, bangsa dan negara di segala bidang, baik itu di bidang ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya maupun pertahanan dan keamanan. Hal-hal tersebut tampak diperjuangkan melalui forum-forum intern organisasi PDI sendiri, forum kampanye Pemilu maupun dalam forum-forum DPR dan MPR.

---

<sup>20</sup>*Kompas*, 15 Juni 1982.

Di *bidang ideologi*, PDI memperjuangkan agar supaya Pancasila dilaksanakan secara murni dan konsekuen dan dijabarkan pula ke dalam setiap segi kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat.<sup>21</sup> Tekad itu tampak diperjuangkan terus pada masa-masa selanjutnya. Hal itu tampak antara lain dalam Keputusan Kongres II tentang Penyempurnaan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Partai Demokrasi Indonesia, khususnya Pasal 3 tentang asas yang menegaskan bahwa:

Asas Partai Demokrasi Indonesia adalah Pancasila sebagaimana termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.<sup>22</sup>

Sementara itu, ciri partai yang dalam Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga hasil Kongres pertama bulan Januari 1976 tercantum di dalam AD/ART, diputuskan untuk dikeluarkan dari AD/ART dan dimasukkan ke dalam Program Perjuangan Partai.<sup>23</sup>

Selanjutnya, dalam sidang Badan Pekerja MPR tahun 1982, PDI mengusulkan kepada Majelis agar ketentuan tentang Pancasila sebagai satu-satunya asas bagi Papol dan Golkar dituangkan ke dalam Ketetapan MPR tersendiri, tidak dijadikan satu dengan ketetapan tentang GBHN. Alasan yang dikemukakan antara lain seperti berikut: apabila ketentuan Pancasila sebagai satu-satunya asas itu disatukan dalam/dengan GBHN, maka setiap lima tahun sekali pasti akan dipermasalahkan lagi karena GBHN tersebut harus ditinjau kembali setiap lima tahun sekali.<sup>24</sup>

Berdasarkan ketentuan institusi organisasi seperti tersebut di atas (Anggaran Dasar/Anggaran Rumah Tangga), Pancasila memang menjadi pegangan bagi PDI. Oleh karenanya, maka MPP PDI tanggal 21-24 Januari 1983 menugaskan kepada DPP PDI agar senantiasa mengambil peran dalam setiap inisiatif penuangan ketentuan Pancasila sebagai satu-satunya asas bagi semua kekuatan sosial politik dalam Undang-Undang.<sup>25</sup>

<sup>21</sup>Keputusan Kongres I PDI tahun 1976 No. II/KPTS/KP/PDI/1976 tentang Piagam Perjuangan PDI antara lain menegaskan: "... Pancasila sebagai pokok fundamental dan normatif untuk kehidupan Negara serta mentalitas dan martabat Bangsa perlu diamalkan secara kreatif hingga menurunkan tata norma pengatur di segala bidang kehidupan."

<sup>22</sup>Lihat Keputusan Kongres II No. 04/KPTS/K.II/PDI/1981 tanggal 16 Januari 1981 tentang Penyempurnaan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga PDI jo Keputusan MPP PDI No. VI/MPP/1983 tanggal 24 Januari 1983 tentang Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga PDI serta Keputusan MPP-I No. VI-A/MPP/1983 tanggal 24 Januari 1983 tentang Pengesahan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga PDI, Jakarta, Sekretariat Jenderal DPP PDI, 1983.

<sup>23</sup>Lihat *Sinar Harapan*, 17 Januari 1981, *Kompas*, 19 Januari 1981.

<sup>24</sup>*Kompas*, 3 dan 6 November 1982.

<sup>25</sup>*Merdeka*, 26 Januari 1983.

Berkenaan dengan *bidang politik*, jalan yang ditempuh PDI dapat dikelompokkan menjadi dua hal, yakni: (1) di bidang konsepsi sistem politik dengan segala perangkatnya; dan (2) bidang politik praktis.

Di bidang konsepsi sistem politik, PDI mengemukakan pandangan-pandangannya melalui lembaga-lembaga permusyawaratan/perwakilan rakyat mengenai hal-hal berikut. Sistem politik Indonesia adalah Demokrasi Pancasila yang harus merupakan sistem politik yang tunggal dan yang pelaksanaannya dilandaskan pada Trilogi kesadaran masyarakat, yaitu (a) asas keseimbangan; (b) asas keserasian; dan (c) asas keadilan.<sup>26</sup> Dikemukakan pula bahwa supaya prinsip demokrasi Pancasila yang sudah tersebar di sana sini itu dapat memberikan pedoman guna mengatur tata kehidupan politik setiap warga negara Indonesia, kekuatan-kekuatan sosial politik, lembaga-lembaga negara dan lembaga-lembaga kemasyarakatan, maka perlu diadakan kodifikasi dan unifikasi dalam bentuk Ketetapan MPR tentang Standar Demokrasi Pancasila.<sup>27</sup>

Perhatian PDI diarahkan pula kepada hal-hal yang menyangkut kepentingan organisasi dan gerak langkah organisasi agar dapat sampai ke desa-desa sebagai basis-basis politik. Dalam rangka itu PDI memusatkan perhatiannya pada masalah susunan organisasi agar sampai ke desa. Hal itu tampak dalam pernyataan seperti berikut ini:

Dalam rangka melembagakan Pemilu di kalangan masyarakat luas, maka konsep massa mengambang perlu penjabaran lebih lanjut dengan cara mengadakan pengurus Parpol dan Golkar di tingkat Komisaris.<sup>28</sup>

Pandangan PDI ini sejalan dengan pandangan F-PP yang dikemukakan dalam kesempatan memberikan pemandangan umum atas materi Rantap GBHN dalam Sidang Paripurna BP-MPR tanggal 30 Oktober 1982 yang antara lain menyatakan demikian:

Kita patut menghargai kemerdekaan rakyat untuk berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dan tulisan, hak pilih rakyat dan hak menyalurkan aspirasi politiknya. Aspirasi politik rakyat itu hanya bisa tersalur secara teratur apabila saluran politik sudah disediakan dan mudah dijangkau oleh rakyat. Oleh karena itu, pemerataan pengadaan saluran politik tersier dan sekunder yang menyatu di hulu pada saluran politik primer penting sekali artinya.<sup>29</sup>

<sup>26</sup>Lihat Risalah Pemandangan Umum F-PDI terhadap Paket Lima RUU Bidang Politik dalam Sidang Paripurna DPR-RI tanggal 4-5 September 1984, hal. 9.

<sup>27</sup>Lihat Risalah Sementara Rapat Paripurna Panitia Ad Hoc II BP-MPR, 17 Januari 1983, hal. 8.

<sup>28</sup>Risalah Pemandangan Umum F-PDI mengenai Materi Rantap GBHN dalam Sidang Paripurna BP-MPR tanggal 30 Oktober 1982.

<sup>29</sup>Lihat Risalah Pemandangan Umum F-PP mengenai Rantap GBHN dalam Sidang Paripurna BP-MPR tanggal 30 Oktober 1982.

Usul PDI mengenai perlunya ditinjau kembali konsep massa mengambang itu diperjuangkan terus dalam kesempatan-kesempatan yang tersedia baginya pada pembahasan-pembahasan Rantap-rantap MPR berikutnya, baik dalam Panitia Ad Hoc I dan II, Sidang Umum MPR bulan Maret 1983 maupun dalam pembahasan-pembahasan paket lima RUU bidang politik di DPR tahun 1984-1985. Dan usulan PDI itu tampaknya selalu senada dengan usulan yang dikemukakan oleh PPP.

Pokok-pokok perjuangan PDI *di bidang ekonomi*, tercermin antara lain dari hasil Kongres II PDI awal tahun 1981 maupun dari tema-tema kampanye PDI dalam Pemilu 1982 serta pandangan-pandangan yang disampaikan PDI dalam Pemandangan Umum pembahasan Rantap-rantap MPR di tahun 1982-1983.

Kongres II PDI awal tahun 1981 misalnya menghasilkan putusan-putusan seperti berikut: (1) Pemerintah agar benar-benar memperhatikan pelaksanaan Keppres 14 A; (2) Pajak-pajak yang memberatkan rakyat supaya dihapuskan, sementara itu pajak-pajak barang mewah supaya ditingkatkan; (3) pembinaan pengusaha golongan ekonomi lemah supaya ditangani lebih serius; (4) KIK dan KMKP supaya disederhanakan prosedurnya, tingkat suku bunganya supaya diturunkan agar menjangkau pengusaha kecil.<sup>30</sup>

Dalam kampanye Pemilu 1982 PDI antara lain mengemukakan program-program seperti berikut:

Dalam jangka pendek, PDI akan memperjuangkan secara konkrit nasib kaum tani, buruh tani dan buruh pada umumnya, kaum nelayan, pengusaha kecil, tukang becak dan sebagainya. Antara lain PDI akan berjuang agar petani mendapatkan pupuk dengan harga murah dengan prosedur yang tidak berbelit-belit, berjuang melawan lintah darat dan segala bentuk ijon, memperjuangkan supaya upah minimum kaum buruh ditingkatkan dari Rp 600,00/hari menjadi Rp 1.000,00/hari.<sup>31</sup>

Bila menang Pemilu, program PDI nomor satu adalah memberantas pengangguran, memerangi kemiskinan, bukan memiskinkan rakyat.<sup>32</sup>

Kehidupan ekonomi harus ditata dan dibina berdasarkan Demokrasi Ekonomi Pancasila yang tidak menganut sistem "etatisme," free fight liberalism maupun monopoli yang merugikan rakyat. Pertarungan wiraswasta nasional yang lemah dengan usaha modal raksasa harus ditinggalkan.<sup>33</sup>

<sup>30</sup>Kompas, 16 Januari 1981; Sinar Harapan, 17 Januari 1981.

<sup>31</sup>Pidato Kampanye PDI melalui RRI dan TVRI tanggal 23 April 1982 sebagaimana dimuat dalam Kompas, 24 April 1982.

<sup>32</sup>Pidato Ketua Umum DPP PDI dalam kampanye di Aceh Timur tanggal 11 April, Merdeka, 12 April 1982.

<sup>33</sup>Lihat Manifest Pemilu 1982 PDI dalam Kompas, 13 Maret 1982.

Dalam pemandangan umum terhadap Rantap GBHN pada sidang Paripurna BP-MPR tanggal 30 Oktober 1982, PDI mengemukakan pokok-pokok strategi di bidang ekonomi seperti berikut:

Kehidupan ekonomi harus dibina berdasarkan demokrasi ekonomi yang mengikutsertakan rakyat yang merupakan kekuatan potensial sosial ekonomi dengan meninggalkan sistem free fight liberalism, etatisme dan monopoli yang merugikan rakyat. Pembangunan ekonomi harus didasarkan kepada kemampuan dan kesanggupan rakyat Indonesia sendiri dan pada penggunaan potensi yang ada di alam Indonesia secara maksimal tetapi efisien. Bagi rakyat harus jelas antara kewajiban memikul beban pembangunan dan hak untuk menikmati hasil pembangunan itu sendiri. Masalah tanah yang merupakan faktor penting dalam pertanian seperti soal pemilikan, bagi hasil dan tata guna tanah di bidang pertanian supaya ditangani oleh departemen tersendiri. Agar pertumbuhan industri dapat berjalan dengan baik perlu disusun satu Undang-Undang tentang Perindustrian. Lapangan kerja perlu diperluas dan jaminan kepada para pekerja supaya diatur lebih baik. Oleh karenanya perlu dibentuk suatu badan masyarakat guna menyelenggarakan jaminan sosial bagi seluruh rakyat yang dilindungi oleh pemerintah.<sup>34</sup>

Di bidang *sosial budaya*, garis-garis politik PDI dapat dilihat dari Pemandangan Umum F-PDI dalam Sidang Paripurna BP-MPR tanggal 30 Oktober 1982. Pandangan-pandangan PDI itu sebagai berikut:

Kebebasan beragama harus dijamin sesuai dengan pasal 29 UUD 1945 dan Ketetapan MPR No. II/MPR/1978 karena kebebasan beragama itu merupakan salah satu hak yang paling asasi di antara hak-hak asasi manusia. Kebebasan beragama itu langsung bersumber dari martabat manusia sebagai makhluk Tuhan. Oleh karena itu kebebasan beragama bukan pemberian Negara dan bukan pemberian golongan; sistem pendidikan nasional kita harus dibangun atas dasar Pancasila dan UUD 1945; pengaturan pelaksanaan pendidikan nasional harus berada di bawah satu kebijaksanaan nasional dan dilaksanakan dalam satu struktur pendidikan, pengaturan semua kegiatan pendidikan harus berada di bawah satu Departemen Pendidikan; untuk mendukung pelaksanaan pendidikan nasional, maka MPRS yang pada permulaan Orde Baru menetapkan anggaran pendidikan adalah 25% dari seluruh APBN supaya dilaksanakan; agar semua anak usia sekolah dapat memperoleh pendidikan, maka untuk tingkat pendidikan dasar dan sekolah lanjutan supaya dibebaskan segala macam biaya pendidikan/sekolah; organisasi-organisasi kekuatan sosial politik mempunyai kewajiban untuk membina dan mengembangkan anggota-anggota mudanya serta Organisasi Kepemudaan yang mempunyai titik singgung/aspirasi yang sama demi tampilnya kader.<sup>35</sup>

Di *bidang pertahanan dan keamanan*, politik PDI dapat dilihat antara lain dari pemandangan umum F-PDI terhadap Rantap GBHN dan pembahasan RUU tentang Pokok-pokok Pertahanan dan Keamanan Nasional. Dalam pemandangan umum atas Rantap GBHN misalnya, PDI mengemukakan pandangan-pandangannya seperti berikut:

<sup>34</sup>Lihat Pemandangan Umum F-PDI terhadap Rantap GBHN dalam Sidang Paripurna BP-MPR tanggal 30 Oktober 1982.

<sup>35</sup>Risalah Pemandangan Umum F-PDI mengenai Materi Rantap GBHN dalam Sidang Paripurna BP-MPR tanggal 30 Oktober 1982.

Pembangunan pertahanan dan keamanan harus dikaitkan dengan pembangunan kesejahteraan sehingga merupakan bagian integral dari pembangunan nasional. Untuk itu, tanpa mengurangi kesiapsiagaan ABRI, maka segenap potensi personal dan material ABRI dalam masa damai agar dimanfaatkan secara penuh untuk menunjang program pembangunan; pembentukan kekuatan ABRI supaya dilaksanakan atas dasar keadaan dan luas wilayah Nusantara serta intensitas ancaman, hambatan dan gangguan. Mengingat letak dan sifat negara kita adalah negara maritim, maka pembangunan hankam perlu diprioritaskan pada sektor maritim; penggunaan alat-alat pertahanan dan keamanan supaya diprioritaskan pada barang-barang produksi dalam negeri; penghematan dalam menggunakan kekuatan dan peralatan pertahanan perlu dilaksanakan. Untuk dapat dicapai penghematan itu perlu diciptakan kerjasama yang cukup erat dengan pihak sipil dan swasta; pembinaan ABRI sebagai kekuatan sosial hendaknya ditujukan agar ABRI mampu bersama-sama dengan kekuatan sosial lainnya berperan secara aktif dalam melaksanakan kegiatan-kegiatan pembangunan nasional serta meningkatkan peranannya secara aktif dalam memperkuat ketahanan nasional.<sup>36</sup>

Dengan mengkomunikasikan program-program di bidang ideologi dan politik yang bersifat kesisteman dan fundamental itu tampaknya dikandung maksud untuk mendapatkan dukungan dari kalangan cendekiawan, pemuda dan mahasiswa. Dengan memaparkan perjuangannya di bidang ekonomi, dapat diharapkan dukungan dari kalangan usahawan. Sementara itu, di dalam program-program PDI untuk meningkatkan kesejahteraan buruh dan tani, tampaknya dikandung maksud agar mendapatkan dukungan dari mereka dengan asumsi bahwa jumlah kaum buruh dan tani di Indonesia cukup banyak. Pandangan-pandangannya mengenai pertahanan dan keamanan nasional tampaknya ditujukan untuk mendapatkan dukungan dari kalangan ABRI. Sedangkan program-program di bidang sosial budaya ditujukan untuk mendapatkan dukungan dari kalangan agamawan, budayawan dan juga masyarakat luas yang mempunyai anak usia sekolah. Berdasarkan itu semua, dalam jangka panjang nanti, PDI mengharapkan akan mendapatkan dukungan dari segala lapisan masyarakat di Indonesia.

## PERJUANGAN PDI DALAM MEMPERTAHANKAN EKSISTENSI DAN FUNGSINYA DI LEMBAGA MPR DAN DPR

Perjuangan PDI untuk mempertahankan eksistensi dan fungsinya di MPR dan DPR perlu dibahas di sini oleh karena kedua lembaga negara tersebut merupakan lembaga yang secara yuridis konstitusional memiliki kewenangan untuk memutuskan kebijakan-kebijakan politik nasional yang mengikat semua pihak. Di samping itu juga merupakan lembaga yang dapat mengoreksi pelaksanaan kebijakan-kebijakan politik.

<sup>36</sup>Lihat Pemandangan Umum F-PDI dalam Sidang BP-MPR tanggal 30 Oktober 1982 mengenai Rantap GBHN.

Agar supaya posisi dan peranan PDI di kemudian hari dapat makin meningkat atau sekurang-kurangnya jaminan eksistensinya seperti sekarang ini dapat dipertahankan, maka PDI memprioritaskan perjuangannya dalam MPR dan DPR pada tiga hal berikut: (1) menuntut persamaan fungsi, kedudukan, hak dan kewajiban bagi ketiga kekuatan sosial politik lebih ditegaskan dalam peraturan perundangan; (2) menghendaki agar ada kesamaan pengertian dari semua pihak mengenai pengertian-pengertian tentang sistem Demokrasi Pancasila; (3) menuntut supaya konsep massa mengambang ditinjau kembali. Ketiga hal tersebut diperjuangkan PDI secara terus-menerus dalam pembahasan Rantap-rantap MPR dalam Sidang BP maupun SU-MPR serta dalam forum pembahasan paket lima RUU bidang politik di DPR tahun 1984-1985.

Perlunya penegasan persamaan fungsi, hak dan kewajiban ketiga kekuatan sosial politik diperjuangkan PDI oleh karena masalahnya akan berkaitan secara langsung dengan posisi dan peranan PDI dalam percaturan politik nasional. Dengan adanya aturan yang tegas dan jelas mengenai hal ini, maka PDI akan dapat berdiri sama tinggi duduk sama rendah dengan dua kekuatan sosial politik lainnya, tanpa ada perbedaan besar atau kecilnya kuantitas kekuatan-kekuatan sosial politik tersebut. Di samping itu, kehadiran PDI dalam percaturan politik nasional seharusnya tidak dapat diabaikan. Dengan demikian tidaklah akan ada alasan bagi pihak mana pun untuk mengurangi peran PDI dalam percaturan politik nasional tersebut yang memang sudah seharusnya dimainkan oleh kekuatan-kekuatan sosial politik seperti PDI, dan juga PPP, maupun Golkar.

Adanya penegasan mengenai persamaan fungsi, hak dan kewajiban bagi ketiga kekuatan sosial politik itu kiranya merupakan jaminan utama bagi keberlangsungan eksistensi PDI di Indonesia. Dengan menjalankan fungsi, menerima hak, dan melaksanakan kewajiban yang sama seperti kekuatan-kekuatan sosial politik yang lain, maka gagasan, pemikiran dan aspirasi politik yang disampaikan PDI harus menjadi pertimbangan bagi kekuatan-kekuatan sosial politik lainnya termasuk bagi rezim. Secara demikian, salah satu tujuan PDI dalam menjalankan fungsi politiknya akan tercapai, yakni mempengaruhi jalannya roda kehidupan politik nasional melalui gagasan, pemikiran dan aspirasinya tersebut.

Materi tentang pembakuan pengertian sistem Demokrasi Pancasila berhubungan erat dengan perjuangan PDI untuk melebarkan sayapnya di dalam percaturan politik nasional pula. Pembakuan pengertian ini penting karena dengan demikian akan diperoleh suatu pengertian yang sama bagi siapa saja mengenai sistem Demokrasi Pancasila tersebut.

Sistem Demokrasi Pancasila itu, menurut PDI berintikan pada asas kekeluargaan, kegotongroyongan, kebersamaan, keselarasan, keserasian, keseimbangan dan keadilan. Dengan pengertian yang berintikan pada asas-asas tersebut, maka dalam sistem Demokrasi Pancasila tidak dikenal atau dijalankan prinsip mayoritas-minoritas. Hubungan yang seharusnya dijalin di antara komponen-komponen yang menopang sistem Demokrasi Pancasila (antara lain kekuatan-kekuatan sosial politik) adalah hubungan saling menguntungkan, saling melengkapi di antara satu dengan lainnya. Dengan kata lain, kehidupan politik (pemerintahan) sudah selayaknya dilaksanakan atas dasar prinsip-prinsip tersebut. Hal ini berarti secara konstitusional, PDI dapat berperan secara langsung, baik di lembaga-lembaga legislatif, eksekutif maupun yudikatif.

Bagi hal-hal yang langsung menyangkut kepentingan partai politik, agar konsepsinya dapat diterima, PDI tampaknya menggunakan cara-cara menyatu dengan PPP. Sementara itu, terhadap hal-hal yang bersifat jangka panjang, PDI menggunakan taktik menyatu dengan kekuatan politik yang kuat.

Perjuangan PDI dalam usaha membakukan pengertian sistem Demokrasi Pancasila pada dasarnya bertumpu pada tujuan utama untuk membuka peluang agar ia dapat terlibat/dilibatkan dalam semua sektor kehidupan politik bangsa, meskipun sebagai kekuatan sosial politik, ia merupakan pihak yang paling kecil. Dengan cara demikian, "warna" PDI juga diharapkan akan tampak dalam dinamika kehidupan politik nasional Indonesia.

## HASIL-HASIL YANG DICAPAI PDI

Uraian-uraian di muka tentu menimbulkan pertanyaan: sejauh mana perjuangan PDI itu memberikan hasil-hasil tertentu. Jawaban atas pertanyaan tersebut dapatlah diutarakan hal-hal berikut: *Pertama*, terlepas dari soal apakah keputusan Pemerintah untuk melaksanakan Proyek Nasional Agraria (Prona) berupa kemudahan-kemudahan untuk mendapatkan akte pemilikan tanah bagi warga masyarakat yang dimulai tahun 1984 yang lalu merupakan realisasi usul PDI atau bukan, yang jelas PDI pernah mengusulkan agar masalah pertanahan ditangani secara lebih baik.

*Kedua*, terlepas apakah langkah pemerintah untuk mengadakan penataan-penataan di bidang industri, perikanan maupun perpajakan melalui pengaturan dalam undang-undang yang kemudian ternyata juga telah memperoleh persetujuan dari DPR beberapa waktu yang lalu itu merupakan realisasi usul-usul PDI atautkah pemerintah memang telah memiliki rencana sendiri, yang pasti adalah bahwa berbagai undang-undang tersebut telah diputuskan bersama.

PERBANDINGAN KETETAPAN MPR NO VIII/MPR/1978 DAN KETETAPAN MPR NO. III/MPR/1983  
TENTANG PEMILIHAN UMUM  
SERTA USUL-USUL PDI DALAM RAPAT BP-MPR 1982 MAUPUN SU-MPR 1983

No.	Pokok Masalah	Tap VII/MPR/1978	Tap III/MPR/1983	Usul-usul PDI
1.	Perlakuan yang sama dan sederajat bagi ketiga kekuatan sosial politik	<p><i>Pasal 4 menyatakan:</i> "Pemilu yang dimaksud dalam pasal 1 Ketetapan ini diikuti oleh 3 (tiga) organisasi kekuatan sosial politik yakni: Golongan Karya, Partai Demokrasi Indonesia dan Partai Persatuan Pembangunan"</p>	<p><i>Pasal 3 ayat (1) menegaskan:</i> "Pemilu yang dimaksud dalam Ketetapan ini diikuti oleh 3 (tiga) organisasi kekuatan sosial politik."</p>	<p>PDI berpendapat bahwa <i>bersama-sama dengan kekuatan sosial politik yang lain, PDI mempunyai tanggung jawab yang sama dalam menopang kehidupan sistem demokrasi Pancasila.</i></p> <p><i>Pemilu hanya dapat dikatakan berhasil kalau ketiga kekuatan sosial politik mempunyai peranan yang lebih efektif, mempunyai peranserta secara nyata dengan melakukan yang sama sebagai subjek dalam perencanaan, persiapan dan pengawasan Pemilu tersebut.</i></p> <p>F-PDI mengingatkan kembali adanya kesepakatan semua Fraksi dalam Panitia Ad Hoc II BP-MPR bahwa: "<i>Pemilu yang dimaksud dalam Pasal 1 Ketetapan ini diikuti oleh tiga organisasi kekuatan sosial politik yang mempunyai kedudukan, hak dan kewajiban yang sama, yakni Golongan Karya, Partai Demokrasi Indonesia dan Partai Persatuan Pembangunan yang tercermin dengan adanya wakil-wakilnya dalam setiap tindakan Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat.</i>"</p>

Tabel 1 (lanjutan)

1	2	3	4	5
2.	Penyelenggara Pemilu	<i>Pasal 6 menyatakan: "Pemilu diselenggarakan oleh Presiden/Mandataris dengan peningkatan peranan Partai Politik dan Golongan Karya dalam pelaksanaan dan pengawasan dari Pusat sampai Daerah yang diatur dengan UU Pemilu."</i>	<i>Pasal 3 ayat (2) menegaskan: "Pemilu diselenggarakan oleh Presiden/Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan memberikan peranan secara lebih efektif kepada ketiga organisasi kekuatan sosial politik dalam kegiatan pelaksanaan dan pengawasan dari tingkat pusat sampai daerah yang selanjutnya diatur dengan UU."</i>	<i>PDI berpendapat bahwa seyogyanya Pemilu 1987 mendatang dilaksanakan oleh Presiden/Mandataris MPR bersama-sama dengan PPP, Golkar dan PDI sejak perencanaan, persiapan, pelaksanaan, pelaksanaan sampai dengan pengawasan baik di tingkat pusat, daerah-daerah tingkat I, tingkat II, kecamatan dan desa-desa.</i>  <i>Dalam Pemilu yang akan datang diperlukan peningkatan peranan yang lebih efektif kepada ketiga kekuatan sosial politik dalam kegiatan perencanaan, persiapan, pelaksanaan dan pengawasan dari tingkat pusat sampai ke daerah-daerah yang diatur dengan UU disertai dengan perlakuan yang wajar sama terhadap ketiga peserta Pemilu.</i>

*Sumber:* Diolah dari Tap VII/MPR/1978 dan Tap III/MPR/1983 tentang Pemilu serta Usul-usul PDI dalam Sidang BP-MPR Tahun 1983 maupun Sidang Umum MPR 1983.

PERBANDINGAN UNDANG-UNDANG NO. 2/1980 DAN UNDANG-UNDANG NO. 1/1985  
TENTANG PEMILIHAN UMUM ANGGOTA-ANGGOTA BADAN PERMUSYAWARATAN/ PERWAKILAN RAKYAT  
SERTA USUL-USUL PDI

No.	Pokok Masalah	UU No. 2/1980	UU No. 1/1985	Usul-usul PDI
1.	Perlunya penegasan bahwa ketiga organisasi Pemilu mempunyai kedudukan, hak dan kewajiban yang sama dan sederajat serta hak memperoleh kesempatan dan pelayanan yang sama, termasuk dalam hal mencalonkan pegawai negeri sipil untuk keanggotaan Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat.	<p><i>Pasal 1 ayat (6) berbunyi:</i> "Pemilu diikuti oleh 3 (tiga) organisasi kekuatan sosial politik, yakni Partai Persatuan Pembangunan, Partai Demokrasi Indonesia dan Golongan Karya."</p>	<p><i>Pasal 1 ayat (8) menegaskan:</i> "Pemilu diikuti oleh 3 (tiga) organisasi kekuatan sosial politik, yakni Golongan Karya, Partai Demokrasi Indonesia dan Partai Persatuan Pembangunan, yang mempunyai kedudukan, hak dan kewajiban yang sama."</p>	<p><i>Partai Politik dan Golongan Karya mempunyai kedudukan, hak dan kewajiban yang sama sehingga dapat berperan lebih efektif dalam penyelenggaraan Pemilu.</i></p> <p><i>Kepada ketiga kekuatan sosial politik peserta Pemilu supaya diberikan kedudukan, hak dan kewajiban yang sama dan sederajat, termasuk dalam hal mencalonkan seseorang yang kebetulan duduk sebagai pegawai negeri menjadi anggota MPR/DPR.</i></p>
		<p><i>Penjelasan Umum No. 1 berbunyi:</i> "... Pegawai Negeri Sipil yang dicalonkan oleh Partai Politik/Golongan Karya untuk keanggotaan Badan Perwakilan Rakyat diatur sedemikian rupa sehingga pelaksanaan pencalonannya dapat berjalan dengan sebaik-baiknya sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku bagi pegawai negeri sipil."</p>	<p><i>Penjelasan Umum No. 3 huruf f menegaskan:</i> "Penggantian Pasal 13a dimaksudkan untuk menegaskan bahwa 3 (tiga) organisasi kekuatan sosial politik peserta Pemilu mempunyai kedudukan, hak dan kewajiban yang sama, termasuk dalam hal pencalonan bagi pegawai negeri sipil untuk keanggotaan Badan Perwakilan Rakyat sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku bagi pegawai negeri sipil."</p>	

Tabel 2 (lanjutan)

1	2	3	4	5
2.	Perlunya penambahan jumlah Wakil Ketua Panitia Pengawas Pelaksanaan (Panwaslak) Pemilu dari unsur Parpol/Golkar dari Tingkat Pusat sampai ke Tingkat Kecamatan.	<p><i>Pasal I.1 (4b) huruf a berbunyi:</i></p> <p>"Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilu Pusat, Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilu Daerah Tingkat I, Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilu Daerah Tingkat II dan Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilu Kecamatan masing-masing berturut-turut sesuai dengan tingkatannya terdiri seorang Ketua merangkap anggota dan seorang Wakil Ketua merangkap anggota yang dijabat oleh pejabat Pemerintah serta beberapa anggota yang diambil dari unsur-unsur Pemerintah, Partai Persatuan Pembangunan, Partai Demokrasi Indonesia, Golongan Karya dan Angkatan Bersenjata Republik Indonesia."</p>	<p><i>Pasal I.4 huruf a menegaskan:</i></p> <p>"Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilu Pusat, Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilu Daerah Tingkat I, Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilu Daerah Tingkat II, dan Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilu Kecamatan masing-masing berturut-turut sesuai dengan tingkatannya terdiri dari seorang Ketua merangkap Anggota yang dijabat oleh pejabat pemerintah dan 5 (lima) orang <i>Wakil Ketua</i>, merangkap Anggota serta beberapa orang Anggota yang dibagikan dari unsur Pemerintah, Golongan Karya, Partai Demokrasi Indonesia, Partai Persatuan Pembangunan, dan Angkatan Bersenjata Republik Indonesia."</p>	<p><i>Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilu supaya ditambah dari ketiga unsur peserta Pemilu dan ABRI masing-masing seorang dengan kedudukan sebagai Wakil Ketua di semua tingkatan, baik di Pusat maupun di Daerah.</i></p>

*Sumber:* Diolah dari Susunan Dalam Satu Naskah dari Undang-Undang No. 15/1969 tentang Pemilihan Umum Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat sebagaimana telah diubah Pertama dengan UU No. 4/1975, Kedua dengan UU No. 2/1980 dan Ketiga dengan UU No. 1/1985, Jakarta, Sekretariat Negara Republik Indonesia, Juga Suara Karya, 20 November 1984, serta Kompas, 20 November 1984.

*Ketiga*, di bidang sosial budaya, khususnya pendidikan, PDI antara lain mengusulkan agar semua anak usia sekolah diberikan kesempatan yang seluas-luasnya untuk memperoleh pendidikan. Dengan tanpa berpretensi bahwa usul itu semata-mata hanya datang dari PDI, yang jelas pada tanggal 2 Mei 1984 Presiden Soeharto mencanangkan wajib belajar bagi anak-anak usia sekolah (7-12 tahun). Bahkan hal itu kemudian ditopang dengan gerakan orang tua asuh bagi anak-anak usia sekolah yang kurang mampu.

*Keempat*, dalam bidang pertahanan dan keamanan, seperti telah diuraikan di depan, PDI antara lain mengusulkan agar diadakan efisiensi dan penghematan. Dengan tanpa berpretensi bahwa langkah-langkah yang diambil oleh pemerintah untuk melaksanakan reorganisasi ABRI dan melakukan penghematan serta efisiensi penggunaan anggaran belanja negara untuk keperluan pertahanan dan keamanan adalah berkat usulan PDI semata-mata, yang jelas pemerintah memang mengambil langkah-langkah efisiensi dan penghematan di bidang pertahanan dan keamanan yang dimulai sejak tahun 1983 yang lalu.

*Kelima*, dilihat dari aspek peraturan-peraturan perundangan yang menyangkut kepentingan politik organisasi-organisasi politik, perjuangan PDI di lembaga-lembaga permusyawaratan/perwakilan rakyat tampaknya membawa hasil-hasil pula. Berbagai usulan PDI tampak diakomodasi oleh pemerintah maupun fraksi-fraksi lain. Hal itu antara lain dapat dilihat dalam Tabel 1 dan 2.

## PROSPEK PDI

Berpangkal tolak dari telaah di depan, dapatlah kemudian dibuat perkiraan mengenai kehidupan PDI di masa mendatang. Berkenaan dengan itu kiranya akan dipengaruhi oleh dua faktor: eksternal dan internal. Dilihat dari faktor eksternal, kehidupan PDI di masa mendatang tampak mempunyai prospek. Hal ini karena peraturan-peraturan perundangan yang mengatur masalah hak dan kewajiban kekuatan-kekuatan sosial politik seperti Undang-Undang tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD, Undang-Undang tentang Pemilu dan Undang-Undang tentang Partai Politik dan Golongan Karya memberikan jaminan yang cukup. Bahkan ditegaskan dalam peraturan perundangan bahwa ketiga kekuatan sosial politik mempunyai kedudukan, fungsi, hak dan kewajiban yang sama. Ada pula jaminan bahwa kalau pun sesuatu kekuatan sosial politik tidak mendapatkan jumlah dukungan yang cukup untuk mendapatkan seorang wakil di lembaga perwakilan rakyat, kepadanya tetap diberikan wakil sebanyak lima kursi di MPR.

Sementara itu, dilihat dari aspek sistem politik yang diterapkan di Indonesia (Demokrasi Pancasila) yang landasan utamanya adalah semangat keke-

luargaan dan kegotongroyongan, tidak mengenal kemutlakan golongan, baik kemutlakan karena kekuatan fisik, kemutlakan karena kekuatan ekonomi, kemutlakan karena besarnya jumlah suara, PDI akan mempunyai masa depan yang baik. Apalagi bila dikaitkan dengan penegasan Menteri Dalam Negeri Soepardjo Rustam bahwa "Pemerintah tidak akan lebih menyederhanakan lagi struktur politik yang tumbuh sampai saat ini dengan memperkecil lagi jumlah organisasi politik. Sebaliknya juga tidak ada niat untuk membuka peluang bagi kembalinya suasana lama yang bersifat amat majemuk dan terkotak-kotak dalam infrastruktur multi partai dan dengan suasana multi ideologi."<sup>38</sup> Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa kondisi eksternal justru lebih mendukung makin tumbuhnya dan berkembangnya PDI di masa mendatang.

Hambatan tampaknya justru lebih banyak berasal dari kondisi internal PDI sendiri. Hal itu tampak jelas dalam sosok terjadinya konflik terus-menerus semenjak kelahirannya sampai dengan Kongres ketiga di bulan April 1986 yang lalu. Bahkan Kongres ketiga itupun tidak mampu memilih dan menyusun sendiri DPP-nya. Setelah berakhirnya Kongres Ketiga, persoalan mendesak yang tampaknya dihadapi PDI agar dapat tumbuh makin dewasa dan meningkat peran serta posisinya dalam percaturan politik nasional adalah bagaimanakah dapat mengakhiri dan mengatasi permasalahan-permasalahan internal tersebut. Bagaimanakah pula PDI dapat memanfaatkan kondisi eksternal yang lebih mendukung itu secara kreatif, dinamis, imaginatif dan konstruktif. Apabila hal ini semua dapat dilakukan yang disertai pula dengan usaha pembangunan kembali citra dan identitasnya secara jelas, kiranya PDI akan makin tumbuh dan berkembang secara lebih "memper" dalam percaturan politik nasional.

---

<sup>37</sup>Penegasan Presiden Soeharto dalam berbagai kesempatan.

<sup>38</sup>Lihat wawancara Suara Karya dengan Menteri Dalam Negeri Soepardjo Rustam dalam *Suara Karya*, 28 Oktober 1985.

# **Profesionalisme, Demokrasi dan Kualitas DPR Kita**

A.M.W. PRANARKA

Problematis yang terkandung di dalam tiga pengertian di atas itu memang merupakan problem aktual, artinya saat ini banyak dipermasalahkan dan didiskusikan. Orang dapat memandang hal ini sebagai problem musiman. Satu dan lain hal dipacu oleh jalannya kalender politik nasional kita. Kita sedang berada pada bagian awal dari siklus pemilihan umum sebagai bagian dari perputarannya kalender demokrasi kita.

Menghadapi tumbuhnya diskusi seperti itu, secara cepat mungkin kita ingin segera sampai kepada suatu jawaban final dengan mengatakan bahwa kualitas DPR di dalam perkembangan demokrasi kita dapat ditingkatkan melalui proses profesionalisasi. Tetapi terhadap kesimpulan seperti itu sekurang-kurangnya akan muncul dua keberatan.

Keberatan pertama akan timbul dari sementara kalangan yang memandang bahwa kualitas DPR di dalam demokrasi Pancasila tidak ditentukan oleh profesionalisme, karena kualitas itu hanya akan tercapai manakala: sistem pemilihan kita diubah, sistem kepartaian kita/organisasi politik kita dirombak, bahkan sistem demokrasi Pancasila itu kita buang. Keberatan kedua akan mempertanyakan: apakah memang ada hubungan antara profesionalisasi, demokrasi dan kualitas DPR? Adakah hubungan interdependen di antara ketiga pengertian tersebut? Apakah arti dari ketiga pengertian itu? Tepatkah kita memakai istilah profesionalisasi politik?

Reaksi pertama adalah reaksi yang asumsinya adalah keinginan dan aspirasi untuk mengadakan perombakan terhadap sistem politik yang ada di Indonesia ini baik secara sebagian maupun secara total. Reaksi kedua sifatnya lebih analitik, mengkaji pengertian-pengertian yang ada (profesionalisme, demokrasi dan kualitas DPR) secara mendasar serta melihat problematis yang

terjalin di dalam inter-relasi ketiga pengertian tersebut. Keberatan klasifikasi pertama dapat dikatakan mempunyai warna politik praktikal (walaupun diungkapkan pula secara teoretikal), keberatan klasifikasi kedua titik beratnya adalah analisis teoretikal (walaupun membawa pula implikasi praktikal di dalamnya).

Batas antara yang praktikal dan yang teoretikal itu memang tidak mudah untuk menentukannya, terutama di dalam pemikiran-pemikiran politik dan kemasyarakatan. Maka itu tidak jarang di dalam membahas masalah politik dan kemasyarakatan beberapa orang merasa perlu mengemukakan terlebih dahulu apa yang menjadi posisi subjektifnya secara jelas, sebagai bagian dari tanggung jawab etis intelektual. Politik adalah hal yang kompleks, dan manusia selalu mungkin membuat manipulasi-manipulasi teoretikal maupun praktikal.

Apabila disposisi subjektif itu perlu dikemukakan terlebih dahulu di dalam pembahasan ini, maka perlu diungkapkan bahwa pandangan yang selanjutnya akan diuraikan di dalam naskah ini memang tergolong kepada pandangan yang tidak dapat begitu saja menyetujui kesimpulan bahwa kualitas DPR di dalam pembangunan demokrasi Pancasila perlu ditingkatkan melalui profesionalisasi. Namun dari lain pihak ketidaksepakatan tersebut tidaklah didasarkan atas kehendak dan keinginan untuk merombak sistem politik nasional kita yaitu demokrasi Pancasila, seperti misalnya merombak Golkar, merombak sistem kepartaian, sistem pemilihan umum, merombak dwifungsi, apalagi merombak Pancasila dan UUD 1945. Dengan perkataan lain pandangan ini menginginkan adanya sikap *analitik kritis* terhadap posisi maupun proporsi politik mengenai profesionalisme dan demokrasi, yang didasari oleh suatu sikap *realisme kultural*. Realisme, artinya berpijak pada kenyataan yang ada. Kultural, yaitu dengan melihat bahwa masalahnya secara mendasar adalah masalah manusia, masalah perkembangan kebudayaan.

## PENDEKATAN KULTURAL

Politik, termasuk di dalamnya profesionalisasi dan demokrasi, adalah bagian dari perkembangan kebudayaan manusia. Profesionalisasi dan demokrasi bukanlah pengertian-pengertian yang statik, mati, berhenti. Keduanya adalah pengertian-pengertian dinamik, evolutif, bergerak, berubah. Sebagai bagian dari kebudayaan keduanya juga mencerminkan sifat dasar kebudayaan.

Kebudayaan inti pusatnya adalah manusia. Kebudayaan merupakan seluruh proses maupun produk usaha budidaya manusia secara terus-menerus di

dunia dan di dalam sejarah. Usaha tersebut adalah usaha dalam kebersamaan dan dalam kesinambungan. Menurut Ki Hadjar Dewantara kebudayaan itu akan selalu dilibatkan dan dihadapkan kepada perputarannya alam dan zaman sebagai tantangan dan akan berjalan melalui dalil *kontinuitas*, *konvergensi*, dan *konsentrisitas*.

Kebudayaan adalah ungkapan dari kodrat dasar manusia, dan karenanya juga mencerminkan sifat dasar manusia. Manusia mempunyai historisitas (berada di dalam sejarah, tumbuh berkembang di dalam sejarah), sosialitas (berada di dalam kebersamaan), mengandung di dalamnya kodrat dasar kemanusiaan yang universal (*het algemeen menselijke*) akan tetapi juga kepribadian yang bersifat khusus (*identitas*), mengandung di dalamnya "ke-apaan" dan "ke-siapaan." Manusia memiliki dinamika akan tetapi juga keterbatasan, ada daya yang mampu mengatasi keterbatasan, yaitu dengan transendental (dan karena itu ada keterbukaan potensial di dalam hubungan dengan Tuhan, Yang Maha Mutlak), namun selalu tumbuh di dalam berbagai batasan sebagai konteks aktualnya. Manusia itu tumbuh dalam daya batin dan daya lahir, dan menghasilkan kebudayaan lahir maupun kebudayaan batin. Manusia tumbuh di dalam konteks hubungan vertikal (dengan Tuhan) dan hubungan horisontal (dengan sesama manusia dan alam semesta). Ini semua merupakan sifat dasar hidup dan kehidupan manusia, yang oleh sementara tradisi Jawa disebut sebagai "*dat kang tan sawala*," artinya: manusia sekedar menerima, tidak dapat mengubah situasi dasar kodratnya.

Satu hal lagi yang perlu dikemukakan adalah bahwa manusia juga selalu berada di dalam tegangan yang terus-menerus antara kecenderungan kepada kebaikan di satu pihak dan kecenderungan kepada yang tidak baik (aspek moral dari kebudayaan). Memilih kepada jalur kebaikan itulah yang dapat dipandang sebagai jalan kebudayaan. Maka kebudayaan itu selalu mempunyai sifat memajukan, menyatukan tidak memecah, memperkuat kebersamaan, mengatasi kesukaran, memecahkan permasalahan, membangun, meningkatkan, mencari keselarasan dan keseimbangan secara terus-menerus, dan oleh karena itu kebudayaan itu sifatnya adalah kreatif. Ia melahirkan peradaban, yaitu wahana dan sarana yang memudahkan perkembangan jalan kepada kesempurnaan, kebaikan, persatuan, kemajuan, pembangunan, baik di dalam hal yang menyangkut nilai-nilai maupun hal-hal yang menyangkut institusi-institusi.

Kebudayaan itu bersifat *historis*, *evolutif* dan *organis*. Ia berkembang terus-menerus. Ia tumbuh menjadi anak-beranak, bercabang-cabang. Menurut Ki Hadjar, kebudayaan itu dapat lahir, kawin (*cultural diffusionism*), menjadi dewasa, sehat, sakit dan dapat pula mati. Kebudayaan itu tumbuh di dalam suatu dialektika antara *proses multiplikatif* (yang menumbuhkan kompleksitas, kemajemukan, diversitas, divergensi, desintegrasi) dan *proses*

*centrifikatif* (kecenderungan yang menumbuhkan interdependensi, pertemuan dari berbagai unsur, mendamaikan, mempersatukan, menuju kepada unitas, konvergen, integratif). Ia juga berada di dalam dialektikanya tantangan (*challenges*) di satu pihak dan jawaban (*responses*) di lain pihak. Di dalam dialektika ini kebudayaan akan selalu tumbuh sebagai evolusi kreatif, dan secara terus-menerus mencari keseimbangan-keseimbangan baru.

Dalam pengertian inilah kiranya kita harus menafsirkan arti dari kata *manusia seutuhnya* dan makna dari *wawasan keselarasan, keseimbangan dan keserasian*. Semua itu bukan pengertian-pengertian statik, melainkan pengertian-pengertian dinamik, evolusioner, yang harus dihayati secara dialektikal dan kreatif.

## PROFESI DAN DEMOKRASI

Marilah sekarang kita selami pengertian mengenai profesi dan demokrasi di dalam konteks kultural sebagai dikemukakan di atas itu.

Sebagai bagian dari pertumbuhan kebudayaan, profesi dan demokrasi adalah pengertian-pengertian yang tidak statik, melainkan pengertian-pengertian yang dinamik, organis, evolusioner, dialektis. Profesi dan demokrasi terjadi di dalam sejarah dan tumbuh berkembang di dalam sejarah. Profesi dan demokrasi bukanlah pengertian yang ada sebelum terjadinya sejarah manusia, sejak awal mula, bersifat intelektual, esensialistik serta eternal, perenial, final dan total, sehingga manusia tinggal membuat penerapan-penerapan daripadanya.

Profesi dan demokrasi adalah pengertian yang kompleks, tumbuh dipacu oleh tegangan dialektikanya faktor multiplikatif di satu pihak dan *centrifikatif* di lain pihak, dipacu oleh adanya *challenges* di satu pihak dan *responses* di lain pihak. Maka itu tidak ada *blueprint* perenial serba tuntas mengenai pengertian profesi dan demokrasi. Walaupun kemudian kita dapat mengangkat beberapa elemen yang sifatnya universal, yang mencerminkan apa yang dapat disebut sebagai *het algemeen menselijke*, semua ini pun terjadi dan diketemukan di dalam sejarah sebagai bagian dari evolusinya kebudayaan, sebagai bagian dari interaksi kultural, komunikasi kultural, bagian dari apa yang dinamakan *cultural diffusionism* dan *akulturasi*.

### Pertumbuhan Profesionalisme

Kapan istilah profesi mulai dipakai di dalam sejarah sampai hari ini masih sukar untuk diketemukan. Kata profesi dan profesionalisme, sebagai per-

adaban modern, tumbuh sebagai bagian dari pertumbuhan kebudayaan Barat, namun kemudian melalui interaksi kultural dalam arus *cultural diffusionism*, tersebar ke seluruh dunia ini.

Survei sejarah mengemukakan bahwa istilah *profesio* (dari kata Latin *profiteor*) mulai menjadi kaprah dalam abad pertengahan Eropa, khususnya berkenaan dengan organisasi kepemimpinan di dalam gereja Katolik (Hirarki). Mereka yang menduduki jabatan di dalam kepengurusan gereja itu harus mengucapkan *janji* (sumpah) dan kemudian *dilantik*. Maka itu *profesio* mempunyai arti majemuk: janji, sumpah, jabatan dan pelantikan. *Profesio* semacam ini mempunyai berbagai persyaratan untuk keabsahannya, di antaranya pada waktu itu adalah penguasaan filsafat, theologia dan hukum gereja.

Istilah profesi selanjutnya terkait dengan terjadinya penataan-penataan berkenaan dengan jabatan, pekerjaan atau fungsi, serta syarat-syaratnya baik syarat prosedural maupun syarat substansial agar diperoleh *lisensi yang absah*, dan dipertegas *kompetensi*.

Sudah sejak zaman pertengahan itu pula di samping profesi kegerejaan telah pula tumbuh profesi lain, yaitu di bidang hukum dan bidang medikal (kedokteran, pengobatan). Profesi ini terkait dengan perkembangan dunia akademik-universiter. Pada zaman itu dunia universiter terutama diwarnai oleh perkembangan tiga disiplin, ialah filsafat dan theologia, hukum dan kedokteran (pengobatan).

Dari perkembangan itulah tumbuh konsep profesionalisme modern, yaitu adanya jabatan atau pekerjaan tertentu, yang mempunyai keabsahan yang diakui karena memenuhi persyaratan-persyaratan baik yang bersifat substansial maupun yang bersifat prosedural. Terkandung di dalamnya adanya keahlian dalam bidang tertentu yang kualitasnya mendapatkan jaminan akademik-universiter. Profesionalisme tumbuh terkait dengan perkembangan ilmu, filsafat, theologi, baik dalam pengertian sebagai proses, produk maupun masyarakat.

Perkembangan menjadi kompleks karena di luar civitas akademika telah tumbuh pula keahlian-keahlian lain, seperti misalnya yang terbentuk melalui gilda-gilda. Profesionalisme terjadi secara evolutif, dan evolusi profesionalisme ini menceerminkan sifat dasar kebudayaan. Pertama-tama profesionalisme itu tumbuh karena ada tegangan antara challenges dan responses, disebabkan karena terjadinya proses multiplikasi, yang menimbulkan kompleksitas, heterogenitas, di dalam pekerjaan dan fungsi-fungsi di dalam masyarakat. Pada awalnya orang belum begitu menghiraukan adanya ahli-ahli yang mempunyai latar belakang yang berbeda-beda, namun lama-kelamaan

diperlukan adanya tuntutan penataan. Di bidang keagamaan misalnya theologia tumbuh secara multiplikatif: ada banyak pusat-pusat theologi, dan banyak aliran-aliran keagamaan, yang berbeda-beda satu dengan yang lain. Kenyataan ini telah membuat theologi (pemikiran keagamaan) menjadi kompleks dengan berbagai komplikasi, terutama apabila masing-masing menyatakan klaim secara mutlak. Maka timbullah desakan mengadakan penataan (sentrifikasi), sehingga terdapat satu acuan dan patokan-patokan untuk membedakan mana yang mempunyai kompetensi yang sah, mana yang tidak mempunyai keabsahan, khususnya yang terkait dengan posisi-posisi formal di dalam jabatan kepemimpinan gerejani.

Bidang filsafat, hukum dan kedokteran pun berkembang demikian pula. Ada filsuf-filsuf *formal* dan *non-formal*, dan banyak pula pusat-pusat kefilsafatan dengan berbagai macam aliran kefilsafatan. Filsafat menjadi multiplikatif, dan sebagai reaksi terhadap pertumbuhan ini maka terjadilah usaha-usaha penataan (sentrifikatif) yang menyangkut pusat-pusatnya (masyarakat kefilsafatan), hak-haknya sebagai ahli kefilsafatan (lisensiat kefilsafatan) baik secara prosedural maupun secara substansial. Terjadilah proses *akreditasi*. Bidang hukum juga tumbuh secara multiplikatif, apalagi karena hukum banyak keterlibatannya dengan masalah politik-kemasyarakatan dan keagamaan. Sebagai reaksi terhadap perkembangan yang kompleks itu maka terjadi pula proses penataan. Begitu pula halnya dengan bidang kedokteran. Pada awalnya di samping kedokteran di universitas, terdapat praktek ketabiban di luar universitas. Ada tabib-tabib formal universitas, ada tabib-tabib non-formal. Ada dokter ada dukun. Disiplin kedokteran pun tumbuh secara multiplikatif. Penataan dirasa amat perlu karena bidang ini menyangkut hidup manusia.

Profesi yang juga termasuk awal adalah ahli perbintangan. Pada awalnya terdapat pembauran antara astrologi dan astronomi. Perkembangan pengetahuan ilmiah dan sifat akademik universitas membawa perbedaan yang tajam antara keduanya.

Sebagai bagian dari perkembangan kebudayaan, profesionalisme itu dibentuk pula oleh tegangan dialektis antara sifat-sifat yang berlawanan: antara dinamika dan keterbatasan, antara praksis dan teori, antara *accepted moral values* dengan perubahan-perubahan nilai. Profesi pada awalnya merupakan suatu proses penataan untuk menjaga kualitas, menjaga kompetensi dan perkembangan yang sebaik-baiknya dan menjauhkan praktek-praktek yang kurang dapat dipertanggungjawabkan. Namun sebagai penataan, profesionalisme menjadi suatu pembatasan terhadap dinamika itu. Hal ini terasa di dalam interaksi antara mereka yang mengembangkan keahliannya di universitas dengan mereka yang mengembangkan keahliannya di luar universitas:

antara *practitioner* dan *theoreticians*. Institusionalisasi memang tidak jarang menjadi pembatas yang sifatnya struktural. Tidaklah mengherankan bahwa kemudian ada yang memandang profesionalisasi sebagai bagian dari proses *birokratisasi*, bahkan alat dari monopoli status quo. Dalam hal seperti ini profesionalisme tumbuh menjadi suatu establishment. Masalahnya menjadi tajam apabila di dalam perkembangan ini terkait pula soal nilai-nilai, khususnya nilai-nilai moral baik budi pekerti kultural maupun moral keagamaan. Dalam hal ini profesionalisme dapat merupakan benteng dari *accepted moral values* (maka terjadi konflik intra profesi itu sendiri) atau sebaliknya profesionalisme menjadi penggalang dari perubahan (dan konfliknya menjadi eksternal, misalnya saja dengan masyarakat luas, institusi keagamaan, hukum, negara dan sebagainya).

Berbeda dengan organisasi politik kenegaraan (di mana proses birokrasi itu tumbuh), maka profesionalisme sebagai organisasi tumbuh di dalam jalur non-formal, *jalur kemasyarakatan*, artinya bukan di dalam jalur politik kenegaraan. Dalam kaitan inilah maka profesionalisme itu kemudian lazim didukung oleh suatu Kode Etik yang tidak berfungsi sebagai norma hukum melainkan sebagai norma kemasyarakatan khusus tertentu. Perkembangan seperti ini juga membawa kompleksitas di dalam interaksi antara tumbuhnya institusi formal di satu pihak dengan institusi non-formal di lain pihak, yang dapat mengambil berbagai bentuk: berjalan sendiri-sendiri (*iuxta positif*), berjalan secara asosiatif (kerjasama), atau berjalan secara konflikatif. Ini menunjukkan bahwa profesionalisme itu bukanlah hal yang mempunyai otonomi mutlak, karena terjadi dan tumbuh di dalam konteks interaksi sosial yang lebih luas. Di sementara negara misalnya soal kompetensi dan perizinan itu diberikan berdasarkan undang-undang. Peranan negara ikut berbicara. Juga di dalam rangka menentukan kriteria-kriteria, kadang-kadang dibentuk panitia negara.

Semua uraian di atas itu sekedar untuk menunjukkan bahwa profesionalisme itu terjadi di dalam sejarah, sebagai bagian dari perkembangan kebudayaan. Profesionalisme mencerminkan sifat dasar kebudayaan manusia, dengan segala masalah dan kemungkinannya. Profesionalisme bukanlah hal yang terjadi sejak awal dunia, tidak pula merupakan suatu bentuk yang total dan final, melainkan bentuk yang semakin tumbuh, semakin terjadi, terbentuk dan dibentuk di dalam sejarah. Profesionalisme modern baru menemukan pertumbuhan jelas di sekitar abad 15, jadi jauh sesudah perjalanan sejarah kebudayaan umat manusia. Di beberapa negara profesionalisme mengalami pertumbuhan pada abad 19 dan awal abad 20.

Pada garis dasarnya profesionalisme tumbuh berkaitan dengan tumbuhnya *fungsi-fungsi* di dalam masyarakat, terkait dengan pekerjaan, jabatan, tetapi juga nafkah. Profesionalisme mengandung di dalamnya *orientasi fung-*

sional terutama karena sejarah kebudayaan dan peradaban membawa serta terjadinya multiplikasi fungsi dan diversifikasi fungsi. Profesionalisme juga mengandung unsur *penataan* terhadap orang-orang yang berkaitan dengan fungsi-fungsi tersebut. Sebagai suatu proses penataan profesionalisme berkaitan dengan masalah keahlian, kompetensi, akreditasi, kualitas keahlian, lisensi (perizinan untuk melakukan profesinya), yang kriteria-kriterianya menjadi terkait dengan perkembangan pengetahuan, disiplin ilmiah, pendidikan (walaupun ada perbedaan antara kriteria akademik dan kriteria profesional), sehingga profesionalisme dapat pula dipandang sebagai bagian evolusi pengetahuan. Di dalam perkembangan saat ini pertumbuhan profesionalisme tentu akan banyak sangkut-pautnya pula dengan perkembangan pengetahuan dan teknologi modern, yang tumbuh secara cepat dan kompleks pula. Walaupun lazim dikatakan bahwa profesi itu mempunyai otonomi sendiri, namun otonomi itu bukanlah otonomi mutlak, melainkan otonomi di dalam keterbatasan. Profesionalisme bukanlah hal yang berdiri sendiri.

Evolusi profesionalisme, baik yang telah lalu maupun yang akan datang secara potensial akan selalu mengandung konflik-konflik: antara orientasi praktis dan teoretikal, antara dinamika dan keterbatasan, antara kecenderungan ke arah yang tidak baik dan kecenderungan ke arah yang baik, antara otonomi tertutup dan otonomi terbuka, dan lain sebagainya. Profesionalisme sebagai wahana kultural adalah upaya agar segala perkembangan itu tumbuh menempuh jalur kebudayaan.

## Demokrasi

Berbeda dengan profesi, mengenai demokrasi sudah terdapat banyak penelitian mengenai sejarahnya. Kata demokrasi sudah terpakai pada zaman Yunani Kuno dan seterusnya mengalami perkembangan sebagai bagian dari sejarah masyarakat dan kebudayaan Barat (Eropa) yang melalui proses cultural diffusionism menyebar ke hampir seluruh penjuru dunia.

Penelusuran sejarah itu pun mengungkapkan bahwa demokrasi adalah bagian dari perkembangan kebudayaan. Demokrasi terjadi di dalam sejarah masyarakat dan kebudayaan, dan mengalami evolusi di dalam perkembangan sejarah itu pula. Demokrasi adalah pengertian yang kompleks, evolutif, dinamik, dialektis, dibentuk oleh kecenderungan ke arah multiplikasi dan sentrifikasi, tumbuh antara challenges dan responses.

Demokrasi sebagai bagian dari evolusi kebudayaan tumbuh dan berkembang dengan ditentukan pula oleh tantangan persatuan alam dan zaman yang menjadi konteksnya. Bahwa demokrasi itu bersifat evolutif hal ini sudah da-

pat kita lihat dari sejarah arti kata *demos* itu sendiri. Demos di dalam pengertian pada zaman Yunani memang berarti rakyat dan ada konotasinya dengan pengertian rakyat kecil, rakyat miskin. Namun pengertian demos di dalam alam pikiran Plato dan Aristoteles misalnya, yang banyak dipandang sebagai cikal bakalnya pemikiran mengenai demokrasi itu, mengandung di dalamnya suatu hal yang saat ini dapat dipandang sebagai diskriminasi. Plato dan Aristoteles masih menerima adanya institusi perbudakan, dan memandang mereka ini tidak masuk ke dalam klasifikasi demos.

Di dalam masyarakat Romawi Kuno, paham demokrasi itu dirumuskan di dalam lambang yang berbunyi: *Senatus Populusque Romanus*, yaitu dewan senat bersama dengan seluruh rakyat Romawi. Kata *populus* memang dapat dipandang sebagai terjemahan dari rakyat (*demos*), namun demikian kata *populus* mempunyai di dalamnya konotasi etnis yang juga mengandung sifat diskriminatif. *Populus Romanus* adalah *bangsa* Romawi, yang berkonotasi etnis, dan kemudian juga mempunyai konotasi yuridis, (melalui proses hukum orang yang secara etnis bukan orang Romawi dapat mendapatkan status sebagai orang Romawi). Namun demokrasi di zaman Romawi Kuno itu mungkin juga lebih dikaitkan dengan yang menjadi tujuannya yaitu mewujudkan *res publica*, yaitu *bonum commune*. Secara implisit ini membawa masalah antara demokrasi sebagai wadah dan demokrasi sebagai isi. Sebab seorang kaisar seperti Augustus mendapat pengakuan sebagai tokoh yang dapat mewujudkan *res publica* bagi bangsa Romawi. Dan memang pada zaman kaisar itu Romawi Kuno memperoleh puncak kejayaannya.

Apakah di zaman abad pertengahan Eropa ada terdapat demokrasi, tidak begitu banyak studi mengenai hal ini. Memang banyak diakui bahwa masuknya agama Nasrani ke Eropa membawa serta tumbuhnya kesadaran akan adanya persamaan kodrat dan derajat dari semua manusia. Walaupun demikian ditinjau secara institusional maka di zaman itu yang tumbuh adalah paham mengenai kedaulatan raja berdampingan dengan paham mengenai kedaulatan agama. Paham-paham seperti ini jelas mengandung di dalamnya suatu sikap dasar yang diskriminatif. Raja memandang dirinya sebagai penguasa yang mutlak. Agama juga merasa memiliki kewenangan untuk mengadakan claim absolut. Kenyataan itu yang selanjutnya memacu terjadinya zaman modern Eropa. Zaman ini melahirkan konsep demokrasi modern, dalam arti ajaran mengenai kedaulatan rakyat. Di dalam demokrasi modern itu persamaan derajat manusia tidak lagi ditempatkan atas dasar keagamaan yang bagaimanapun akan bersifat diskriminatif dan tidak dapat dipakai sebagai acuan untuk penataan dunia secara rasional. Demokrasi modern, atau kedaulatan rakyat, adalah paham yang pada mulanya memusuhi ajaran kedaulatan raja maupun kedaulatan agama, bahkan nantinya membuang (atau sekurang-kurangnya menjadi acuh tak acuh terhadap) Tuhan

dalam hubungannya dengan manusia. Demokrasi modern sebagaimana lahir sebagai bagian kebudayaan Barat adalah suatu paham sekular. Wawasan kedaulatan rakyat ini menjadi daya penggeraknya revolusi Prancis dan revolusi Amerika. Walaupun begitu kenyataan-kenyataan yang terjadi selama revolusi Prancis dan peristiwa-peristiwa sesudah itu membuat sementara orang mempermasalahkan *validitas mendasar* dari ajaran kedaulatan rakyat tersebut, sehingga melahirkan serangkaian ajaran-ajaran baru mengenai kedaulatan: ada yang mau kembali kepada kedaulatan Tuhan, kedaulatan agama, ada ajaran mengenai kedaulatan negara, kedaulatan hukum dan kedaulatan ekonomi.

Demokrasi modern itu juga membawa tumbuhnya paham nasionalisme modern di Eropa. Rakyat mendapatkan perwujudannya di dalam apa yang dinamakan bangsa dan negara. Namun wawasan kebangsaan ini sedikit banyak dipengaruhi oleh konotasi etnisitas dan kadang-kadang juga kebahasaan. Demokrasi modern yang pada awalnya menitikberatkan persamaan (equality) derajat kemanusiaan, kemudian mengalami perubahan fokus yang menekankan kemerdekaan, freedom, liberty, yang di dalam perkembangannya membawa jalinan antara kemerdekaan politik dengan kemerdekaan ekonomi (individualisme politik dengan liberalisme ekonomi). Tumbuhnya sosialisme, terutama Marxisme dan Komunisme membawa pengertian *demos* di dalam kata demokrasi itu terkait dengan konotasi kaum miskin, kaum pekerja, kelas proletar. Demokrasi menjadi perjuangan kelas, menghapuskan *exploitation de l'homme par l'homme*, dan selanjutnya oleh Lenin dan Stalin dikaitkan dengan perjuangan mewujudkan masyarakat komunis Internasional. Menghadapi munculnya kekuasaan komunis sesudah Perang Dunia Kedua, maka Amerika Serikat memberi fokus dan tekanan paham demokrasi dengan konotasi kebebasan, kemerdekaan, namun tampaknya pihak komunis pun tidak tinggal diam sehingga tumbuhlah sesudah Perang Dunia Kedua itu apa yang disebut sebagai "liberation movement," liberation front sebagai bagian dari strategi dan taktik gerak sosialisme komunisme internasional.

Uraian ini sekedar untuk memberikan gambaran betapa pengertian *demos* dan demokrasi itu kini menjadi multiplikatif dan kompleks, sehingga S.I. Benn menulis sebagai berikut:

Democracy is difficult to define, not only because it is vague, like so many political terms, but more importantly because what one person would regard as a paradigm case another would deny was a democracy at all. The word has acquired a high emotive charge in the last hundred years; it has become good tactics to apply it to one's own favoured type of regime and to deny it to rivals. The most diverse systems have been claimed as democracy of one sort or another, and the word has been competitively redefined to match changes in extension by appropriate changes in intention.

Semua itu dapat kita pandang sebagai proses wajar manakala kita menempatkan demokrasi itu bukan sebagai pengertian yang sejak dari awalnya serba

lengkap, semuanya serba jelas dan serba total dan tuntas, melainkan sebagai hal yang terjadi di dalam sejarah, tumbuh dan berkembang sebagai bagian dari perkembangan kebudayaan manusia. Karena itu maka demokrasi mencerminkan pula hal-hal yang termasuk ke dalam sifat dasarnya kebudayaan, sebagaimana sudah banyak diuraikan di depan. Bahwa kemudian terdapat elemen-elemen dasar yang diterima sebagai ciri-ciri universal demokrasi, hal ini pun terjadi dan diangkat dari pengalaman-pengalaman di dalam sejarah. Demokrasi saat ini menjadi multiplikatif, kompleks dan berbaur dengan pemikiran-pemikiran mengenai hukum, ekonomi dan lain sebagainya. Demokrasi terbaur dengan ajaran kedaulatan hukum, terbaur dengan tantangan-tantangan sosial ekonomi, dengan pendidikan, dengan persamaan dan dengan kemerdekaan dengan republik tetapi juga dengan monarki.

Walaupun secara teoretikal kita dapat berpikir mengenai demokrasi direk, namun dewasa ini aktualisasi direk menjadi makin langka dan hampir mustahil di dalam perubahan masyarakat dan politik modern yang secara kultural dan kemasyarakatan tumbuh menjadi *multiplikatif dan kompleks*: secara demografis (multiplikasi aktor), secara peradaban (informasi, komunikasi, tulisan, organisasi sebagai multiplikasi alat) dan aspirasi dan permasalahan-permasalahan di dalamnya (multiplikasi issues).

Demokrasi juga telah menjadi bagian dari proses diffusionisme kultural, yang dari satu pihak memacu pertumbuhan kebudayaan manusia, dari lain pihak tidak jarang membawa efek sampingan berupa kekacauan politik di dalamnya. Dan proses seperti ini masih terjadi terus.

Sekarang ini demokrasi tidak hanya merupakan problem dan cita-cita politik nasional. Demokrasi juga menjadi cita-cita dan problem pertumbuhan politik global. Demokratisasi bukan melulu proses yang secara sosiologis terbatas pada suatu wilayah kedaulatan. Di sini pun masalahnya amat banyak.

Arus demokrasi modern seperti itu pula yang mengalir masuk ke Indonesia, di sekitar awal abad kedupuluh ini. Demokrasi, terbawa oleh arus proses *cultural diffusionism*, sampai ke Indonesia. Dan bangsa Indonesia menanggapinya dengan akulturasi yang kreatif.

Akulturasi kreatif tersebut dapat kita lihat dengan mengamati bagaimana pengertian demos di dalam kata demokrasi itu mengalami perkembangannya di Indonesia. Demos diterjemahkan ke dalam kata rakyat. Namun di samping itu (dan kiranya hal ini juga dipengaruhi oleh aliran nasionalisme modern di Eropa) terdapat pula istilah bangsa. Bahwa demokrasi diterjemahkan di dalam "begrip" kerakyatan, hal ini tidak mustahil disebabkan karena dengan melihat bahwa inti dasar demokrasi tersebut adalah persamaan dan kebersamaan, maka haruslah dihindarkan paham demokrasi dengan konotasi borjuis

sebagaimana terjadi di dalam revolusi Prancis, sehingga dengan demikian demokrasi sekedar menjadi alat dan menjadi keuntungan strata tertentu di dalam masyarakat. Istilah kerakyatan juga dipergunakan untuk membedakan dengan demokrasi proletariat yang oleh aliran komunis mau diwujudkan melalui proses revolusi dan proses diktator proletariat itu.

Bahwa demokrasi secara mendasar diberi arti yang konotasi dasarnya adalah persatuan berdasarkan persamaan dan kebersamaan, hal itu menjadi jelas di dalam pertumbuhan wawasan kebangsaan Indonesia. Rakyat Indonesia mempunyai titik pertemuan mendasar di dalam wawasan kebangsaan tersebut. Dan berbeda dengan pertumbuhan nasionalisme di Barat, maka wawasan kebangsaan Indonesia adalah wawasan yang acuan dasarnya adalah persatuan dan persamaan, sehingga wawasan kebangsaan Indonesia tersebut tidaklah diacukan kepada konotasi-konotasi yang diskriminatif seperti misalnya daerah, asal-usul, keturunan, kesukuan, mayoritas-minoritas (misalnya Jawa), agama ataupun aliran kepercayaan.

Begitulah maka paham demokrasi dan nasionalisme yang masuk dari alam pikiran Barat ke Indonesia itu diolah secara mendasar dan kreatif dan melalui proses akulturasi itu kita sekarang ini mengenal istilah kerakyatan dan istilah kebangsaan Indonesia.

Dalam pada itu seluruh perkembangan demokrasi yang menjadi multiplikatif itu pun masuk ke dalam pertimbangan maka bagi kita demokrasi itu bukanlah sekedar demokrasi politik, melainkan juga demokrasi ekonomi dan demokrasi sosial kemasyarakatan dan kebudayaan.

Proses akulturasi itulah yang kemudian melahirkan Pancasila baik sebagai dasar negara maupun sebagai ideologi nasional sebagai satu-satunya asas kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat. Proses akulturasi ini juga tercermin di dalam gagasan dasar yang tertuang di dalam Konstitusi Proklamasi kita yaitu UUD 1945.

Proses akulturasi itu pulalah yang menumbuhkan demokrasi Pancasila kita. Demokrasi modern kita jadikan bagian dari perkembangan kebudayaan kita. Demokrasi Pancasila itu pun akan berkembang secara historis, evolutif, akan diuji oleh tumbuhnya proses multiplikasi dan kompleksifikasi di dalam perkembangan masyarakat dan kebudayaan Indonesia, akan menghadapi *challenges*-nya, dan oleh karena itulah harus dikembangkan secara kreatif.

## KUALITAS DPR HARUS PROFESIONAL

Dengan memandang demokrasi sebagai hal yang evolusioner, maka tidak mengherankan apabila di dalam saat-saat tertentu kita akan dihadapkan ke-

pada masalah peningkatan kualitas dari demokrasi tersebut. Evolusi membawa di dalamnya *stages of qualitative development*.

Di dalam konteks seperti itulah maka perlu ditanggapi terjadinya diskusi mengenai kualitas Dewan Perwakilan Rakyat kita.

Mengapa yang menjadi fokus adalah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan tidak misalnya saja kualitas Pemerintahan? Kalau kita perhatikan berbagai argumentasi dan pemikiran yang terungkap dari berbagai diskusi politik ini, sesungguhnya secara implisit juga dipermasalahkan mengenai posisi pemerintah itu pula. Akan tetapi bahwa dalam problem demokrasi itu membawa fokus kepada peranan DPR, dapatlah diterangkan dengan memperhatikan dua faktor: *pertama*, adalah kalender politik nasional kita; *kedua*, adalah hal perwakilan sebagai salah satu peradaban utama demokrasi. Mengenai yang pertama tidak akan banyak dikupas. Mengenai yang kedua perlu diberikan beberapa catatan.

Catatan pertama dalam hal perwakilan ini menyangkut masalah pelaksanaan demokrasi: *direk* ataukah *indirek*. Di muka sudah saya kemukakan bahwa demokrasi sebagai bagian dari proses pertumbuhan kebudayaan manusia yang menjadi multiplikatif dan kompleks menyebabkan pelaksanaan demokrasi secara *direk* itu menjadi makin sukar. Demokrasi atau kedaulatan rakyat itu dilaksanakan melalui sistem perwakilan. Dengan pengertian perwakilan ini pun juga tumbuh menjadi kompleks pula: tidak sekedar mewakili orang-orang tetapi lebih-lebih mewakili kepentingan. Semua itu tumbuh bersamaan dengan berkembangnya peradaban-peradaban modern seperti misalnya: peradaban tulisan, organisasi dan informatika. Di dalam pertumbuhan demokrasi modern terjadilah proses multiplikasi aktor politik, ekonomi, kemasyarakatan, multiplikasi "issue" dan permasalahan serta multiplikasi sarana. Pelaksanaan dari prinsip perwakilan pun juga mengalami berbagai macam variasi, dan karena itulah terdapat beberapa macam stelsel pemilihan. Kita saat ini sudah mempunyai patokan-patokan yang menjadi kesepakatan bersama, antara lain dituangkan di dalam UU Pemilihan Umum, UU Partai Politik dan Golongan Karya, UU Susunan dan Kedudukan Anggota MPR, DPR dan DPRD. Semua ini berjalan sebagai pilihan-pilihan nasional yang diambil melalui proses diskusi dan musyawarah lama. Jadi bukan pilihan yang terjadi begitu saja.

Seperti halnya mengenai demokrasi, maka yang dinamakan sistem perwakilan itu pun terjadi di dalam proses sejarah. Tidak ada sistem perwakilan yang sifatnya *perennial*, serba sempurna, serba tuntas dan total. Sistem pemilihan itu akan dipengaruhi pula oleh faktor-faktor yang majemuk, dan sistem perwakilan itu merupakan bagian dari proses dan produk interaksi antara

kekuatan multiplikatif di satu pihak dengan kekuatan sentrifikatif di lain pihak, atau dalam dalil yang lebih kita kenal: sesuai dengan dinamika sifat dasar masyarakat yang *bhinneka tunggal ika*.

Salah satu jawaban yang tidak jarang dikemukakan terhadap masalah mengenai ditingkatkannya kualitas DPR ini adalah gagasan untuk meningkatkan kualitas DPR kita melalui proses profesionalisasi. Dapat tidaknya kesimpulan ini disetujui tentu saja amat tergantung dari apa yang dimaksud dengan arti profesionalisasi tersebut. Kalau profesionalisasi, misalnya, dikaitkan dengan fungsi, kompetensi, akreditasi, kode etik dan persyaratan-persyaratan yang sifatnya ilmiah, maka hal ini tentu mengandung persoalan. Implikasi pengertian itu adalah bahwa anggota-anggota DPR itu harus terdiri dari sarjana, artinya yang menyelesaikan pendidikan akademik universitas. Sesudah pertanyaan mendasar mengenai hal ini menyangkut pertama-tama perbedaan fungsi akademik dan fungsi politik. Seorang *political scientist* belum tentu ia adalah seorang *politician* yang tangguh, seperti halnya seorang sarjana pendidikan belum tentu adalah seorang pendidik yang baik. Salah satu implikasi yang harus dijauhkan dari pemikiran seperti itu adalah jangan sampai politik itu menjadi fungsi dan kompetensi yang bersifat *elitis-intelektualistik*, sehingga demokrasi nantinya akan menjadi sekedar milik dan monopoli dari strata elit intelektualistik tersebut. Begitu pula halnya dengan kualifikasi ekonomi sebagai persyaratan untuk menjadi anggota DPR. Kita harus menghindari agar lembaga politik ini tidak menjadi monopolinya elit-elit ekonomi saja. Politik dan negara itu tidak hanya menjadi milik orang-orang yang kaya saja. Demokrasi adalah dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Demokrasi adalah bagaikan sebuah lalu lintas di mana terbuka kemungkinan laju mobilitas vertikal maupun laju mobilitas horisontal. Politik itu cakupan dan cakupannya lebih luas. Orang berpolitik karena ada panggilan, ada perjuangan. Politik kebangsaan meminta adanya kesadaran dan motivasi panggilan perjuangan kemerdekaan.

Maka itu yang pertama-tama perlu dikemukakan sehubungan dengan profesionalisasi di sini haruslah dikaitkan dengan penataan fungsi, di mana kiranya perlu dipertegas bahwa fungsi DPR adalah fungsi politik kenegaraan, konstitusional, dan karena itu prosedur dan mekanisme, maupun cara kerjanya terbentuk juga melalui prosedur dan mekanisme politik, kenegaraan, konstitusional. Dalam hal ini bagi kita pembentukan itu berarti melalui organisasi sosial politik (Partai Politik dan Golongan Karya) di dalam pemilihan umum. Di dalam sistem ini maka tanggung jawab untuk menjadi profesional atau sekurang-kurangnya meningkatkan kualitas, itu terutama terletak pada peranan organisasi-organisasi sosial politik tersebut. Adalah organisasi-organisasi politik inilah yang akan menentukan meningkatnya kualitas dari sistem perwakilan kita sesuai dengan tuntutan perkembangan. Profesional-

sasi politik tidak pertama-tama ada pada para anggota DPR, akan tetapi pertama-tama harus menjadi bagian dari perkembangan organisasi-organisasi sosial politik. Inilah sistem yang sudah menjadi pilihan kita.

## PERTUMBUHAN PROFESIONALISME PADA UMUMNYA DAN POLITIK

Problem peningkatan kualitas DPR sebagai bagian dari evolusi demokrasi di Indonesia hendaknya tidak dilihat sebagai hal yang berdiri sendiri. DPR adalah hanya satu unsur (tentu saja penting) di dalam sistem demokrasi kita, dan unsur ini pun berada di dalam interelasi dan interdependensi dengan berbagai unsur dan berbagai faktor. Kita dapat mulai misalnya saja dengan menghadapi pertanyaan: kriteria atau acuan apakah yang seyogyanya kita gunakan untuk menilai mengenai kualitas perwakilan DPR tersebut? Karena DPR merupakan suatu fungsi dan institusi di dalam sistem demokrasi Pancasila yang didasarkan atas UUD 1945, tentu saja kita tidak dapat membuat suatu ulasan mengenai *DPR an sich* atau *DPR in abstracto*. DPR di manapun juga selalu DPR yang berada di dalam suatu konteks politik, hukum dan sosio budaya, termasuk DPR kita. Itulah sebabnya maka di dalam menjawab pertanyaan mengenai kualitas DPR kita harus mulai dengan melihat apakah DPR telah melaksanakan fungsi sesuai dengan sistem yang dimaksud oleh Konstitusi kita, baik ditinjau secara mikro (yaitu berkenaan dengan pasal-pasal khusus mengenai DPR) maupun secara makronya (ditinjau berkenaan dengan seluruh Konstitusi itu, yang terdiri dari Pembukaan dan Batang Tubuh, bahkan sampai kepada pelaksanaan GBHN, termasuk APBN setiap tahunnya untuk itu).

Peningkatan kualitatif dari pertumbuhan demokrasi, termasuk peranan institusi dan fungsi perwakilan, juga akan ditentukan oleh evolusi kultural dari masyarakat sendiri. Dalam hal ini sekurang-kurangnya dua hal akan menjadi faktor yang amat penting: *kecerdasan dan kesejahteraan*. Suasana dan tingkat kecerdasan dan kesejahteraan masyarakat akan ikut memberi warna dan corak dari kualitas demokrasi. Dengan perkataan lain meningkatkan kualitas fungsi-fungsi dan institusi di dalam perkembangan demokrasi akan ditentukan pula oleh berhasil tidaknya proses pembangunan.

Kalau kita melihat perkembangan demokrasi, termasuk di dalamnya penataan fungsi dan institusi masyarakat secara kultural, di dalam peta perkembangan yang kompleks namun interdependen, maka kita akan melihat betapa *tumbuhnya profesionalisme* pada umumnya sebagai bagian dari perkembangan masyarakat dan kebudayaan kita, memang akan menjadi elemen yang besar sekali pengaruhnya terhadap perkembangan demokrasi kita nantinya.

Seperti halnya dengan demokrasi, profesionalisme sebagai *phenomen modern* itu pun telah terbawa arusnya *cultural diffusionism* masuk ke Indonesia. Dan proses tersebut pun sekurang-kurangnya semenjak zaman Orde Baru, tampaknya telah mulai ditanggapi secara *akulturatif*, walaupun proses itu saat ini belum selesai dan belum menemukan bentuk-bentuk yang mantap. Bagi Indonesia, profesionalisasi tampaknya pertama-tama dipandang sebagai penataan fungsi-fungsi yang majemuk di dalam masyarakat. *Orientasi fungsional* merupakan hal yang pokok di dalam perkembangan profesionalisme. Di dalam sejarah politik Indonesia modern terjadinya kelompok-kelompok profesi mempunyai kaitan dengan tumbuhnya orientasi fungsional (terjadinya konsep-konsep fungsional), yang mempunyai kaitan erat dengan sejarah Golongan Karya.<sup>1</sup> Namun perkembangan saat ini tampaknya mengundang beberapa permasalahan, antara lain sejauh mana gagasan mengenai golongan fungsional tersebut masih merupakan bagian yang esensial di dalam eksistensi Golongan Karya.

Penataan fungsi-fungsi tersebut dirasa perlu terutama sebagai jawaban terhadap kekacauan politik di masa lampau, tetapi juga terhadap tantangan proses kemajuan yang akan membawa serta terjadinya diversifikasi fungsi-fungsi, multiplikasi institusi-institusi, yang dapat menjadi pilar-pilar pembangunan dan kemajuan tersebut. Proses ini akan membawa tantangan yang sifatnya kualitatif di dalam pelaksanaan dari fungsi-fungsi itu. Maka itulah fungsi-fungsi ini perlu memenuhi berbagai persyaratan: ideologis, etis, kompetensi yang dijamin oleh adanya keahlian (baik yang memerlukan dukungan pendidikan universitas maupun yang tidak memerlukan pendidikan universitas), dan lain sebagainya. Berbeda dengan partai politik dan Golongan Karya, yang mengemban fungsi politik, maka golongan fungsional atau kelompok profesi ini mengemban fungsi kemasyarakatan. Di sinilah letak strategis dari tumbuhnya organisasi profesi itu bagi peningkatan kualitas demokrasi di Indonesia.

Organisasi profesi sebagai organisasi kemasyarakatan adalah organisasi yang akan mempunyai hubungan (interaksi dan komunikasi) erat dengan masyarakat, dengan rakyat. Ia akan menjadi wakil aktual dari aspirasi masyarakat. Tetapi ia tidak mempunyai fungsi politik. Agar aspirasi tersebut menjadi atau sekurang-kurangnya masuk sebagai bahan untuk pilihan politik formal, maka jalan yang harus ditempuh adalah mengadakan dialog politik dengan Partai Politik atau Golongan Karya. Di dalam dialog ini organisasi profesi/fungsional menyampaikan aspirasi-aspirasinya, mengungkapkan kenyataan-kenyataan real kemasyarakatan, mengemukakan program-programnya dan pilihan-pilihannya, dan menawarkan semua itu kepada organisasi politik,

<sup>1</sup>Lihat Ali Moertopo, *Strategi Politik Nasional*, CSIS.

dengan beberapa imbal kepentingan: misalnya saja organisasi profesi ini kalau aspirasi dan programnya diambil oleh organisasi politik, maka ia akan berkampanye untuk mendapatkan suara bagi organisasi politik tersebut di dalam pemilihan umum. Tidak mustahil masih ditambah dengan penawaran lebih lanjut: organisasi profesi/fungsional ini sebagai imbal kepentingannya meminta agar beberapa orang anggotanya dijadikan calon untuk duduk di DPR. Sekarang ini pola interaksi antara organisasi profesi dengan organisasi politik seperti itu memang belum terjadi, akan tetapi perkembangan di masa yang akan datang tampaknya akan banyak sekali diwarnai dan ditentukan oleh interaksi seperti itu, terutama karena mereka semuanya harus makin memusatkan perhatian kepada program-program pembangunan (sebagai aktualisasi dari masing-masing fungsi) dan semuanya sudah berpegang kepada satu acuan ideologi yaitu Pancasila. Penegasan Pancasila sebagai satu-satunya asas kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat, memang membuka jalan ke arah interaksi yang produktif dari organisasi politik di satu pihak dengan organisasi kemasyarakatan di lain pihak. Di masa yang akan datang organisasi profesi tampaknya akan merupakan organisasi yang mengenal dengan baik berbagai program yang diperlukan untuk pembangunan masyarakat, sehingga organisasi politik di dalam upayanya melaksanakan fungsinya harus mengadakan interaksi, dialog (dan tidak mustahil terjadi proses tawar-menawar imbal kepentingan) dengan organisasi-organisasi profesi. Hal ini akan memacu terjadinya proses politik yang tidak saja menjadi makin terkait dengan program aktual, akan tetapi juga membawa proses politik menjadi lebih kompleks dan membawa serta di dalamnya kemungkinan alternatif-alternatif dan variasi pilihan. Proses seperti ini dapat memacu perkembangan kualitas demokrasi kita, sebab di dalamnya interaksi tersebut Golongan Karya dan Partai Politik makin ditantang untuk mempunyai identitas dan kepribadian. Dengan perkataan lain politik di Indonesia yang menjadi semakin *program-oriented* di masa mendatang akan banyak memacu peranan organisasi profesi di dalam dinamikanya demokrasi Pancasila. Dalam pengertian inilah maka profesionalisasi politik tidak mustahil akan mempunyai dampak pula terhadap kualitas organisasi politik yang selanjutnya akan mempunyai dampak pula terhadap kualitas DPR kita di masa mendatang. Proses ini mungkin masih panjang, dan agar pertumbuhan seperti itu dapat terjadi secara evolusioner, Golkar memang masih harus memenangkan pemilihan umum mendatang ini, sehingga masih akan dapat meletakkan kerangka landasan bagi perkembangan masa depan yang akan menjadi makin tertata tetapi juga akan menimbulkan interaksi politik yang lebih kompleks dan bervariasi. Terjadinya proses tersebut akan membuat kehidupan politik tidak akan hanya berpola "deduktif," melainkan juga berpola "induktif," proses dari "atas" dan dari "bawah" berpadu. Politik tidaklah suatu penataan "*a-priori*" saja, melainkan juga suatu dinamika "*a-posteriori*."

## DAFTAR PENYALUR

### MAJALAH ANALISA, THE INDONESIAN QUARTERLY, DAN BUKU- BUKU TERBITAN CSIS:

JAKARTA PUSAT: *T.B. Adi Wacana*, Jl. Proklamasi 27; *T.B. Djambatan*, Jl. Kramat Raya 152; *T.B. Dessy*, Lantai III Blok I Proyek Senen; *T.B. Gramedia*, Jl. Gajah Mada 109; *T.B. Gramedia*, Jl. Pintu Air 72; *T.B. Ghalia Indonesia*, Pusat Perdagangan Proyek Senen Blok I Lt. IV/27-29; *BPK Gunung Mulia*, Jl. Kwitang 22; *T.B. Gunung Agung*, Jl. Kwitang 6 dan Ratu Plaza Jl. Jend. Sudirman; *T.B. Indira, Duta Merlin Lt. II*, Jl. Gajah Mada 3-5; *T.B. Ichtisar*, Jl. Majapahit 6; *PT Kalman Media Pusaka*, Pusat Perdagangan Proyek Senen Blok I Lt. IV; *PT Merdeka Sarana Usaha*, Jl. P. Diponegoro 61; *PT Sasra Hudaya*, Jl. Proklamasi 61; *Drugstore Hotel Sari Pasifik*, Jl. M.H. Thamrin; *T.B. Tropen*, Jl. Pasar Baru 113.

JAKARTA BARAT: *T.B. Ciptoning*, Tomang Plaza, Jl. Kyai Tapa: *Istana Buku*, Jl. Kedoya Raya 27 C.

JAKARTA TIMUR: *T.B. Angkasa*, Jl. Angkasa 1 C; *T.B. Bakti*, Komplek IKIP Rawamangun; *Bursa Buku FISIP-UI*, Jl. Pemuda, Rawamangun; *Hilman Book Shop*, Komplek Pertokoan Pondok Bambu Jl. Pahlawan Revolusi 3; *NV. Indoprom Co. (Ind)*, Jl. Cililitan Besar Ujung; *T.B. Jaya*, Pasar Sunan Giri Lt. I Rawamangun; *T.B. Waringin*, Jl. Jatiwaringin Pondok Gede.

JAKARTA SELATAN: *T.B. Adinda*, Jl. R.S. Fatmawati Kav. 77 A Cipete; *T.B. Bahagia*, Jl. Cisingiri I Los A II No. 13-17 Pasar Santa; *Bursa Buku IIK*, Jl. Purnawarman 99; *T.B. Darlia*, Jl. Pasar Minggu 8; *T.B. Gramedia*, Jl. Melawai IV/13 Blok M; *NV Indoprom*, PT Iswandi Lestari Gedung Arthaloka, Lt. Dasar Jl. Jend. Sudirman 2; *T.B. Kita*, Komplek Pertokoan Pondok Indah; *Newstand Gunung Agung*, Hotel Kartika Plaza Jl. Jend. Sudirman; *Newstand Sahid Jaya*, Jl. Jend. Sudirman; *Scientific Book Centre*, Jl. Melawai IV-165, B 7 Blok M; *T.B. Universitas Nasional*, Jl. Sawo Manila Pejaten Pasar Minggu.

BANDUNG: *T.B. Gramedia*, Jl. Merdeka 43; *T.B. Alumni*, Jl. Ir. H. Juanda 54; *T.B. Mawar*, Jl. Braga 64; *Sanggar Buku Bandung*, Jl. Ir. H. Juanda 52.

TASIKMALAYA: *T.B. Widyagraha*, Jl. Bojongkaum 61-63 Tasikmalaya.

PURWOKERTO: *Yayasan Al-Amin*, Jl. Paisraja 20.

SEMARANG: *T.B. Merbabu*, Jl. Pandanaran 108-110; *T.B. Gramedia*, Jl. Pandanaran 116; *T.B. Surya*, Jl. M.T. Haryono 289; *Mickey Morse*, Jl. Depok 51.

MAGELANG: *T.B. Santosa*, Jl. Pemuda 3.

YOGYAKARTA: *T.B. Sari Ilmu*, Jl. Malioboro 119-121; *T.B. Indira*, Jl. Jend. Sudirman 62; *T.B. Gramedia*, Jl. Jend. Sudirman 54-56; *T.B. Campuciana*, Jl. Panjaitan km 1,5 (Depan Pondok Krapyak); *TPK Gunung Mulia*, Jl. Jend. Sudirman 69; *T.B. Tannansiswa*, Jl. Taman Siswa 6; *T.B. Indah*, Shopping Centre R 2-3; *T.B. BA-UN*, Shopping Centre A. 7-8; *Kopma UGM*, Ge'langgang Mhs. Pintu Barat Bulaksumur; *Kedaulatan Rakyat*, Jl. P. Mangkubumi 42.

SURAKARTA: *T.B. Budhilaksana*, Jl. P. Diponegoro 16; *T.B. Pikiran Rakyat*, Jl. Slamet Riyadi 222 C; *T.B. Lima Sekawan*, Jl. Slamet Riyadi 166.

SURABAYA: *T.B. Karya Anda*, Jl. Praban 55; *T.B. Sari Agung*, Jl. Tunjungan 5; *T.B. Indira*, Jl. Tunjungan 71; *T.B. Gramedia*, Jl. Basuki Rachmat 95; *Koperasi Mhs. Univ. Surabaya*, Jl. Ngagel Jaya Selatan 169.

MALANG: *T.B. Gramedia*, Jl. Basuki Rachmat 3; *Kopma Unibraw*, Jl. M.T. Haryono 161 B.

KEDIRI: *T.B. Budaya*, Jl. Dhoho 61.

MEDAN: *T.B. Deli*, Jl. A. Yani 48.

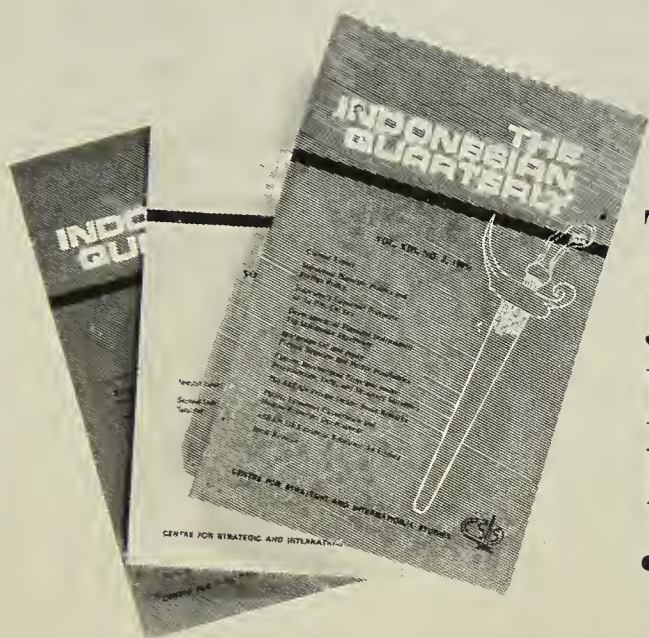
TANJUNGPURBAN: *T.B. Fajar Agung*, Jl. Kartini 45; *T.B. Alunni*, Jl. Kartini 22 B.

PADANG: *T.B. Pustaka Anggrek*, Jl. Pasar Raya 15; *T.B. Deli*, Jl. A. Yani 48; *L.M. Sinaga Agency*, Jl. Krakatau Komplek Perumahan DPRD TK I Sumut 11.

MANADO: *CV Sanggalangi*, Jl. Tikala Baru 5; *T.B. President*, Komplek Pusat Pertokoan Lt. III Jl. Piere Tendean.

IRIAN JAYA: *Gunung Agung*, Jl. Irian 5.

# The Indonesian Quarterly



## The Outstanding Journal on Indonesian Problems

- The journal for scholars, diplomats, and journalists on Indonesian problems and related issues
- Keep you up-to-date
- Mostly by Indonesian writers
- Published since 1972 in January, April, July and October.

CSIS also publishes an Indonesian Journal ANALISA and books on socio-economic and international affairs:

- **Trends in Marketing,**  
*J. PANGLAYKIM.*
- **Law in Indonesia,** *SOEBEKTI*
- **Golkar: Functional-Group Politics in Indonesia**  
*Julian M. BOILEAU*
- **Pacific Economic Cooperation: The Next Phase,**  
*Hadi SOESASTRO and HAN Sung-joo (Eds.)*



Centre for Strategic and International Studies  
Jalan Tanah Abang 111/27, Jakarta 10160.  
Phone : 356532-35. Telex : 45164 CSIS IA.